

**Fachhochschule Köln
Cologne University of Applied Sciences**

Fakultät für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften

Masterthesis
(Vier-Monats-Arbeit)

zur Erlangung
des akademischen Grades
Master of Law (LL.M.)
im Studiengang Medienrecht und Medienwirtschaft

**Auf dem Weg zu einem
Kulturförderungsgesetz für Nordrhein-Westfalen**

**Der Referentenentwurf vom 13. Mai 2014 –
eine kritische Analyse**

Erstprüfer Prof. Dr. Rolf Schwartmann

Zweitprüfer Dr. Robert von Zahn

vorgelegt am 6. August 2014

von cand. Birgit Pieplow

Inhalt

1	Einleitung	7
2	Verlauf und Stand des Verfahrens	10
3	Begriff „Kulturförderung“	13
4	Rahmenbedingungen für ein Kulturfördergesetz in Nordrhein-Westfalen	14
4.1	Verfassungsrechtliche Eckpunkte öffentlicher Kulturförderung	14
4.1.1	Kulturförderung im Spannungsverhältnis zwischen Landesaufgabe und kommunaler Aufgabe	16
4.1.1.1	Kulturhoheit des Landes	17
4.1.1.2	Staatszielbestimmung aus Art. 18 Abs. 1 LV NRW	19
4.1.1.3	Kulturauftrag nordrhein-westfälischer Gemeinden	19
4.1.2	Kulturförderung im Spannungsfeld zwischen staatlichem Auftrag und Kunstfreiheit	21
4.2	Finanzielle Rahmenbedingungen für Kulturförderung in Nordrhein-Westfalen	24
4.2.1	Schuldenbremse	24
4.2.2	Kürzungen des Landeskulturetats	24
4.2.3	Haushaltssicherungskonzepte und Nothaushalte	25
4.3	Kulturförderung im Spannungsfeld zwischen Staatsaufgabe und freiem Wettbewerb	27
5	Verrechtlichung als Antwort auf kulturpolitische Herausforderungen	29
5.1	Begriff der Verrechtlichung	30
5.2	Bedenken gegen Verrechtlichung im Kulturbereich	31
5.3	Begründung der Notwendigkeit eines Gesetzes im Gesetzesantrag	32
5.4	Begründung der Notwendigkeit eines Gesetzes im Referentenentwurf	33
5.5	Sicherung von Freiheit als Maßstab für die Erforderlichkeit eines Kulturfördergesetzes	35
5.5.1	Legitimation staatlicher Kulturentscheidungen durch Partizipation	37
5.5.2	Legitimation staatlicher Kulturentscheidungen durch Verfahren	38
5.6	Zwischenergebnis	39
6	Verzicht auf Legaldefinitionen	40
7	Sachlicher Geltungsbereich	42
7.1	Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen	43
7.2	Exklusion von Denkmalschutz und Erinnerungskultur	44
7.3	Folgerungen für den sachlichen Geltungsbereich	47
8	Kulturförderung als Aufgabe von Land und Gemeinden	47
8.1	Übernahme der Staatszielbestimmung aus Art. 18 Abs. 1 LV NRW	48
8.2	Aktualisierung des Verfassungsauftrags	49
8.2.1	Sicherstellung und Aktualisierung des Verfassungsauftrags: Argument für Verrechtlichung?	50
8.2.2	Grenzen einer Aktualisierung des Verfassungsauftrags	50
8.2.3	Grundsatz der Partnerschaftlichkeit	52
8.2.4	Verantwortungspartnerschaften mit frei-gemeinnützigen Trägern	53
8.2.4.1	Grundzüge aktivierender Kulturpolitik	53
8.2.4.2	Frei-gemeinnützige Träger und Public-Private-Partnership	54

8.2.5	Selbstverständnis und Aufgaben des Landes in der Kulturförderung	55
8.2.5.1	Subsidiaritätsverständnis des Kulturfördergesetzes	59
8.2.5.2	Anspruch der Gemeinden auf finanzielle Mindestausstattung?	62
8.2.6	Aufgaben und Rolle der Gemeinden in der Kulturförderung	64
8.3	Zwischenergebnis	65
9	Sicherung von Kulturförderung in finanzschwachen Kommunen	65
9.1	Kulturaufgabe der Kommunen als Pflichtaufgabe?	66
9.1.1	Position der Landesregierung zu Kultur als Pflichtaufgabe	68
9.1.2	Ergebnisse und Folgerungen des Hellermann-Gutachtens	70
9.1.3	Bewertung des Lösungsansatzes des Kulturfördergesetzes	73
9.2	Fördervereinbarungen	77
9.2.1	Begriff der Fördervereinbarung	77
9.2.2	Bedeutung von Fördervereinbarungen für Gemeinden im Nothaushalt	78
9.2.2.1	Fördervereinbarung als rechtliche Verpflichtung im Sinne des § 82 GO NRW	78
9.2.2.2	Fördervereinbarung zur Sicherung der Weiterführung notwendiger Aufgaben	79
9.2.3	Bedeutung für Gemeinden mit genehmigungsfähigem Haushaltssicherungskonzept	80
9.2.4	Fördervereinbarungen als Instrument individueller Kulturförderung?	80
9.3	Interkommunale Kooperationen als Ansatz zur Privilegierung der freiwilligen Kulturaufgabe	80
9.4	Zwischenergebnis	82
10	Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung	83
10.1	Ziele von Kulturförderung	83
10.2	Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung	86
11	Handlungsfelder des Kulturfördergesetzes	88
11.1	Förderung der kulturellen Infrastruktur	90
11.1.1	Begriff der kulturellen Infrastruktur	90
11.1.2	Überörtliche, regionale oder landesweite Bedeutung als Fördervoraussetzung?	91
11.1.3	Kulturinfrastrukturpolitik als Weg der Kulturfinanzierung	92
11.1.3.1	Kooperationen zwischen Kulturinstitutionen und -organisationen	92
11.1.3.2	Kooperationen zwischen Gemeinden	93
11.1.3.3	Entwicklung zeitgemäßer Organisationsformen	94
11.2	Förderung der Künste	96
11.2.1	Qualitätsbegriff und -anspruch des Kulturfördergesetzes	96
11.2.2	Förderentscheidungen durch Jurys und Sachverständige	99
11.3	Förderung der kulturellen Bildung	101
11.3.1	Bedeutung des Handlungsfelds	101
11.3.2	Ansätze zur Sicherung einer Infrastruktur für kulturelle Bildung	102
11.4	Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft	104
11.5	Förderung interkommunaler Kooperation	105
11.5.1	Unterstützung statt Förderung	105
11.5.2	Begriff der interkommunalen Kooperation	106
11.5.3	Chancen und Risiken interkommunaler Kooperation	106
11.5.4	Grenzen kultureller Strukturpolitik des Landes	107
11.5.4.1	Landesstrukturpolitik und kommunale Selbstverwaltungsaufgabe	107
11.5.4.2	Kulturelle Strukturpolitik und Zweckfreiheit von Kunst	109
11.5.5	Kulturelle Strukturpolitik – Erforderlichkeit eines Gesetzes?	110
11.5.6	Zwischenergebnis	111

12	Förderrichtlinien zu den Handlungsfeldern	111
12.1	Transparenz als Argument für Verrechtlichung	112
12.2	Partizipation und Verfahrenssicherung bei der Bestimmung von Förderrichtlinien	113
12.3	Zwischenergebnis	114
13	Kulturförderplan	114
13.1	Kulturförderplan als Instrument konzeptorientierter Kulturpolitik	115
13.2	Partizipation im Rahmen der Aufstellung eines Kulturförderplans	116
13.2.1	Beteiligung des zuständigen Ausschusses	117
13.2.2	Beteiligung von Organisationen, Verbänden und Kulturschaffenden	118
13.3	Kulturförderplan – Masterplan für Kulturförderung in Nordrhein-Westfalen?	119
13.4	Kulturförderplan: Notwendigkeit und Grenzen von Verrechtlichung	119
13.5	Zwischenergebnis	120
14	Landeskulturbericht	121
14.1	Abgrenzung zum Kulturförderbericht	121
14.2	Verfahren zur Aufstellung des Landeskulturberichts	122
14.3	Zwischenergebnis	124
15	Vereinfachung des Förderverfahrens	124
15.1	Instrumente zur Entbürokratisierung des Förderverfahrens	125
15.2	Bestandsschutz für das Jährlichkeitsprinzip	126
16	Fazit	128
	Literatur	132
	Anhang 1	150
	Gesetzesentwurf der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen. Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturförderungsgesetz). Referentenentwurf. [Stand: 13.05.2014]	
	Anhang 2	170
	Allgemeine Richtlinie zur Förderung von Projekten und Einrichtungen auf dem Gebiet der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung. Entwurf. [Stand: 13.05.2014]	

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union Deutschlands
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drucks.	Drucksache
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Erl.	Erläuterung(en)
et al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
f.	folgende [Seite]
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende [Seiten]
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen
GeschO LtgNW	Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
KFG	Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz)
KrO NRW	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
LV NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
MBWSV	Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
MFKJS NRW	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
MGEPA NRW	Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen
MIK NRW	Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWSPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Nordrhein-Westfalen
NWVBt.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o. J.	ohne Jahresangabe
OVG	Oberverwaltungsgericht
PDF	Portable Document Format
PPP	Public-Private-Partnership

PWC	PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Rd.	Randnummer
S.	Seite
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsKRG	Gesetz über die Kulturräume in Sachsen (Sächsisches Kulturraumgesetz)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USA	United States of America
VGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
vgl.	Vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

1 Einleitung

Mit dem „Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen“ soll erstmals in einem Bundesland eine gesetzliche Regelung zur Kulturförderung geschaffen werden. Die Ziele, die mit diesem Gesetz verbunden wurden und werden, sind zahlreich und anspruchsvoll.

Angesichts knapper Kassen beim Land sollen Fördermittel effizienter eingesetzt werden. Angesichts der angespannten Finanzlage nordrhein-westfälischer Kommunen, die vielfach unter Nothaushalt stehen, soll gesichert werden, dass diese weiterhin ihren verfassungsgemäßen Auftrag zur Pflege und Förderung von Kultur wahrnehmen können. Angesichts unübersichtlicher Förderstrukturen sollen Förderverfahren vereinfacht werden. Es geht um mehr Transparenz und Planungssicherheit für Kulturschaffende. Es geht darum, das Bewusstsein für die gesamtgesellschaftliche Bedeutung von Kultur zu schärfen. Und es geht um eine Stärkung von Kultur als Standortfaktor. Letztlich geht es um nicht weniger als eine Neujustierung des Zusammenspiels der Akteure von Kulturförderung in Nordrhein-Westfalen. Ob und inwieweit das geplante Kulturfördergesetz ein geeignetes Instrument zum Interessenausgleich zwischen Land, Kommunen und Kulturschaffenden darstellt, ist zentrale Fragestellung dieser Arbeit.

Das Gesetzesvorhaben währt, nicht zuletzt aufgrund der im Frühjahr 2012 erforderlich gewordenen Neuwahlen in Nordrhein-Westfalen, bereits mehr als drei Jahre¹. Federführend für das Gesetz ist das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS NRW). Im Vorfeld des Gesetzentwurfs wurden in einem intensiven Diskurs mit Kulturschaffenden, kulturpolitischen Akteuren und der Wissenschaft Anforderungen an ein Kulturfördergesetz erfragt und rechtliche Möglichkeiten diskutiert. Im April 2013 verabschiedete das Kabinett ein Eckpunktepapier, das wesentliche Regelungsziele und Instrumente eines Kulturfördergesetzes zusammenfasste. Auf seiner Grundlage wurde der Referentenentwurf² erarbeitet und am 13. Mai 2014 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Die vorliegende Arbeit unterzieht den Referentenentwurf zum Kulturfördergesetz einer kritischen Analyse. Sie hat weder den Anspruch noch die Möglichkeit, jede Re-

¹ Stand: August 2014.

² MFKJKS NRW 2014: Gesetzesentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz). Im Folgenden zitiert: Referentenentwurf KFG.

gelung des Entwurfs zu kommentieren. Vielmehr sollen wesentliche Grundzüge des geplanten Gesetzes benannt sowie Kritikpunkte herausgearbeitet werden. Dies soll in mehrfacher Hinsicht geschehen:

- Zum einen stellt die Arbeit die Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, um die mit dem Kulturförderungsgesetz verfolgten Ziele zu erreichen.
- Sie geht der Frage nach, inwieweit der Referentenentwurf in einer Kontinuität zu ursprünglich formulierten Zielen und inhaltlichen Anforderungen steht oder diese modifiziert bzw. aufgegeben hat: Was ist geblieben von dem ursprünglichen Anspruch an ein Kulturförderungsgesetz? In dieser Soll-Ist-Analyse sind auf der Soll-Seite die im Vorfeld des Entwurfs formulierten Erwartungen und Vorschläge – sowohl der Landesregierung als auch der beteiligten Öffentlichkeit – zu berücksichtigen. Die Ergebnisse der Dialogveranstaltungen zum geplanten Gesetz fließen hier ebenso ein wie das Eckpunktepapier und die inner- und außerparlamentarische Diskussion zum Gesetzesvorhaben. Auf der Ist-Seite stehen der Wortlaut des Gesetzentwurfs sowie dessen Begründung. Gleichsam auf der Schnittstelle zwischen Anspruch an das Gesetz und Umsetzung im Referentenentwurf ist ein Rechtsgutachten von *Johannes Hellermann*³ zu berücksichtigen, das die Landesregierung in Auftrag gegeben hatte zur Prüfung, ob und inwieweit Kommunen unter Haushaltsspardiktat rechtlich ein Handlungsspielraum gesichert werden kann, Kulturaufgaben dennoch wahrzunehmen.
- Die Analyse des Referentenentwurfs soll sich jedoch nicht auf einen Vergleich des Gewollten mit dem im Referentenentwurf vorläufig Realisierten beschränken, sondern auch Gründe für mögliche Defizite in der Umsetzung identifizieren. Daher betrachtet diese Arbeit den Entwurf auch vor dem Hintergrund des grundgesetzlich, kommunalverfassungsrechtlich und einfachgesetzlich Möglichen und Gebotenen.
- Schließlich nimmt sie den Entwurf zu einem Kulturförderungsgesetz auch als Ergebnis einer kulturpolitischen Entwicklung hin zu aktivierender, konzeptbasierter Kulturpolitik des Landes in den Blick und analysiert, welches Verständnis des Landes von Kulturförderung der Entwurf spiegelt.

Aus den genannten Ansätzen zur Analyse des Referentenentwurfs ergibt sich die Struktur dieser Arbeit: Zunächst skizziert sie das Spektrum des Begriffs öffentlicher

³ Universität Bielefeld, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht.

Kulturförderung, um auf dieser Grundlage das dem Referentenentwurf zugrunde liegende Verständnis von Förderung einordnen zu können. Sodann fasst sie Stand und Verlauf des Verfahrens zum Kulturförderungsgesetz zusammen und gibt damit einen Überblick über Argumente und Dokumente der Gesetzeshistorie, auf die im Rahmen der Analyse Bezug genommen wird. Im Anschluss benennt sie rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen für Kulturförderung in Nordrhein-Westfalen, die die – rechtlichen und tatsächlichen – Gestaltungsspielräume der Landesregierung bestimmen; der Fokus liegt hier auf dem Spannungsverhältnis zwischen der Kulturförderaufgabe von Land und Kommunen sowie dem zwischen Kunstfreiheit und staatlicher Förderaufgabe.

Vor dem Hintergrund der geschilderten Rahmenbedingungen erfolgt die Analyse des Referentenentwurfs, die sich im Wesentlichen am Aufbau des Gesetzentwurfs orientiert. Als ‚roter Faden‘ durchzieht die Frage nach der Erforderlichkeit dieses Gesetzes die Analyse. Die von der Landesregierung genannten Argumente für die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung werden auf ihre Tragfähigkeit überprüft. Die einzelnen Regelungen werden systematisch und teleologisch analysiert und einzeln mit redaktionellen Anmerkungen kommentiert. Mit Blick auf die Polarität von Kulturförderung zwischen Kunstfreiheit und staatlichem Förderauftrag wird zudem untersucht, ob und inwieweit der Referentenentwurf partizipative Elemente enthält, die den in einem Kulturförderungsgesetz liegenden staatlichen Eingriff in den Kulturbereich kompensieren. Damit wird die freiheitsichernde Funktion zu einem weiteren Maßstab der Analyse des geplanten Gesetzes.

Da es bisher kaum Literatur zum geplanten Kulturförderungsgesetz für Nordrhein-Westfalen gibt, setzt sich diese Arbeit vor allem auseinander mit der Begründung sowie Dokumenten aus dem Arbeitsprozess zum Referentenentwurf. Daneben ermöglicht eine Sichtung einschlägiger Literatur zu konzeptbasierter Kulturpolitik eine kritische Würdigung des Entwurfs.

Auf dem Weg zu einem Kulturförderungsgesetz für Nordrhein-Westfalen stellt der Referentenentwurf die Weichen für eine zukünftige Kulturförderpolitik des Landes. Die vorliegende Arbeit sucht diese Weichen aufzuzeigen und hinterfragt, ob auf dem damit vorgegebenen Kurs die angestrebten Ziele erreicht werden können. Sie möchte damit einen konstruktiven Beitrag leisten zur weiteren Diskussion um ein Kulturförderungsgesetz.

2 Verlauf und Stand des Verfahrens

Ein förmliches Gesetzgebungsverfahren zum Kulturfördergesetz für Nordrhein-Westfalen (NRW) wurde bislang⁴ noch nicht eingeleitet. Der Begriff Verfahren ist hier also in einem weiten Sinne zu verstehen. Die Gesetzeshistorie führt zurück bis ins Jahr 2011.

Am 12. Juli 2011 stellten die Fraktionen der Regierungsparteien im nordrhein-westfälischen Landtag, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag für ein „Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in NRW“⁵, dem wenige Tage später ein Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE⁶ folgte. Mit dem Antrag knüpften die Fraktionen der Regierungsparteien an eine Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag 2010–2015 an, nach der man „bis zur Mitte der Legislaturperiode die Frage klären [wolle], ob es ein Kulturfördergesetz für NRW oder spezielle Fachgesetze für einzelne Kulturbereiche, in denen das Land fördert, geben sollte“⁷. Hintergrund des Antrags war die kommunale Haushaltskrise, die die Erfüllung der kommunalen Kulturaufgabe gefährdete; konkreter Anlass⁸ war ein Gesetzentwurf der Fraktion der CDU für ein Bibliotheksgesetz, mithin für ein spezielles Fachgesetz, das im Koalitionsvertrag noch als prüfbare Alternative zu einem Kulturfördergesetz genannt worden war. Mit ihrem Antrag für ein Kulturfördergesetz lehnten die Fraktionen der Regierungsparteien „eine gesetzliche Regelung allein für das Bibliothekswesen ab, weil sie zu kurz greift und andere Sparten benachteiligen würde“⁹. Der Antrag der Koalitionsfraktionen wurde nach Beratung im Landtag am 21. Juli 2011¹⁰ an den Ausschuss des nordrhein-westfälischen Landtags für Kultur und Medien (Kulturausschuss) überwiesen. Dort wurde er nach zweimaliger Beratung¹¹ am 9. November 2011 mit den Stimmen von SPD, GRÜNEN und DIE LINKE gegen die Stimmen der CDU angenommen; die Ausschussmitglieder der FDP enthielten sich.¹² Da man sich im Kulturausschuss darauf verständigte, die Vorschläge der Fraktion DIE LINKE in den zu erarbeitenden Gesetzentwurf einfließen zu lassen,

⁴ Stand: Juli 2014.

⁵ Vgl. Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011.

⁶ Vgl. Landtag NRW, Drucks. 15/2433 vom 20.07.2011.

⁷ Koalitionsvertrag NRW 2010–2015, Zeilen 3919 ff.

⁸ Vgl. kulturstimmen.de 2011: Ein Kulturfördergesetz für NRW – Gabriele Schulz interviewt Andreas Bialas.

⁹ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 2.

¹⁰ Vgl. Landtag NRW, Plenarprotokoll 15/39 vom 21.07.2011, S. 3983 ff.

¹¹ Vgl. Sitzung des Kulturausschusses vom 21.09.2011, Landtag NRW APr 15/288 vom 21.09.2011, S. 3 ff. und Sitzung vom 09.11.2011, APr 15/322 vom 09.11.2011, S. 1.

¹² Vgl. Landtag NRW, Ausschussprotokoll APr 15/322 vom 09.11.2011.

erledigte sich deren Änderungsantrag.¹³ Die Abstimmung im Kulturausschuss wurde vom Landtag am 16. November 2011 bestätigt.¹⁴ Die Landesregierung war somit seit dem 16. November 2011 aufgefordert, „unter Beachtung der genannten Ziele dem Landtag baldmöglichst einen Entwurf für ein Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in NRW vorzulegen“¹⁵.

Schon früh deutete sich an, dass man bereit war, einem gesellschaftlichen Dialog, der die Erarbeitung eines Kulturfördergesetzes begleiten sollte, viel Zeit einzuräumen.¹⁶ In diesem Prozess, den die Landesregierung im Juli 2011 mit der Diskussionsreihe „Kulturpolitischer Dialog“ initiierte, wurden bei Kulturakteuren Anforderungen an ein Kulturfördergesetz erfragt und mit Sachverständigen rechtliche Möglichkeiten zur Sicherung kultureller Vielfalt im Land diskutiert. Allein in fünf Regionalkonferenzen¹⁷, die das federführende Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS NRW) im März 2012 durchführte, wurden Wünsche und Anregungen gesammelt, die „notwendige und wertvolle Grundlage für die Arbeit am Gesetzentwurf und das anschließende förmliche Gesetzgebungsverfahren“¹⁸ sein sollten.

Im Mai 2012 kam es in NRW zu vorgezogenen Neuwahlen. SPD und GRÜNE, die aus den Neuwahlen mit einer Mehrheit hervorgingen, vereinbarten im Koalitionsvertrag 2012–2017, man werde „den bereits begonnenen Prozess für die Erarbeitung eines NRW-Kulturfördergesetzes fortsetzen“¹⁹. Mit dieser Vereinbarung erlangte das Gesetzesvorhaben einen weitaus höheren Grad an Verbindlichkeit als noch im Koalitionsvertrag 2010–2015, in dem ein Projekt Kulturfördergesetz noch in Konkurrenz zu Spartengesetzen gestanden hatte.

In der 16. Legislaturperiode befasste sich der Kulturausschuss in mehreren Sitzungen mit dem Kulturfördergesetz²⁰; im Landtag wurde es mit der Einbringung des Haus-

¹³ Vgl. Landtag NRW, Ausschussprotokoll APr 15/322 vom 09.11.2011.

¹⁴ Vgl. Landtag NRW, Plenarprotokoll 15/46 vom 16.11.2011, S. 4693.

¹⁵ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 4.

¹⁶ Vgl. Keymis (Grüne), Landtag NRW, APr 15/288 vom 21.09.2011, S. 4: „Deshalb werbe er sehr dafür, diesen Prozess gemeinsam auf eine längere Frist anzusetzen [...]“.

¹⁷ Vgl. MFKJKS NRW 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG.

¹⁸ Schäfer 2012: Grußwort. In: MFKJKS NRW 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG, S. 2.

¹⁹ NRWSPD – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW 2012: Koalitionsvertrag 2012–2017, S. 111.

²⁰ Vgl. etwa Landtag NRW, Ausschuss für Kultur und Medien, 2. Sitzung vom 27.09.2012, Landtag NRW, APr 16/52; Ausschuss für Kultur und Medien, 10. Sitzung vom 18.04.2013, APr 16/227; Ausschuss für Kultur und Medien, 14. Sitzung vom 04.07.2012, APr 16/301.

halts 2013 thematisiert²¹ und war Gegenstand einer Kleinen Anfrage eines Abgeordneten der CDU-Fraktion²². Im September 2012 legte *Hellermann* das vom MFKJKS NRW in Auftrag gegebene Rechtsgutachten²³ vor. Im Dezember 2012 fand im Landtag, unter anderem auf Initiative des Kulturrats NRW, eine Parlamentarische Begegnung „Kultur und Politik in Nordrhein-Westfalen“ statt. Als Diskussionsgrundlage zu dieser ursprünglich bereits für März 2012 geplanten Parlamentarischen Begegnung diente eine von der SPD-Fraktion erstellte elf Punkte umfassende Tischvorlage, die „Grundzüge für ein Gesetz“²⁴ skizzierte.

Aus der von der Landesregierung initiierten „Cross-Border-Diskussion“²⁵ mit und zwischen Kulturschaffenden und -einrichtungen verschiedener Sparten ging eine Vielzahl von Anregungen und Wünschen zu einem geplanten Kulturfördergesetz hervor.²⁶ Bereits im September 2011 hatte der kulturpolitische Sprecher der SPD-Landtagsfraktion, *Andreas Bialas*, im Kulturausschuss dazu aufgefordert, „aus den vielen Diskussionen, die jetzt stattfinden würden, [...] die Eckpunkte zu konkretisieren, an die man das parlamentarische Verfahren [...] knüpfen könne“²⁷. Im April 2013 verabschiedete das Kabinett ein Eckpunktepapier, das Motive, Ziele und „wesentliche Aspekte“²⁸ für ein Kulturfördergesetz als Essenz des Diskussionsprozesses wiedergab. Das Eckpunktepapier war somit ein erster diskutabler Meilenstein auf dem Weg zu einem Kulturfördergesetz.

Auf der Basis des Eckpunktepapiers wurde schließlich der Referentenentwurf entwickelt, der im Juli 2013 zur Abstimmung an die Landesministerien weitergeleitet wurde. Am 13. Mai 2014 wurde der Referentenentwurf, der bis dahin nicht öffentlich war, vom Kabinett beschlossen und zusammen mit der Begründung des Entwurfs sowie dem Entwurf einer Allgemeinen Förderrichtlinie²⁹ an Kultur- und kommunale

²⁰ Vgl. Kleine Anfrage 378 des Abgeordneten André Kuper, Landtag NRW, Drucks. 16/760: „Neue Schulden durch Kultur als Pflichtaufgabe für Kommunen?“.

²¹ Vgl. Landtag NRW, Vorlage 16/563 vom 21. Januar 2013.

²² Vgl. Kleine Anfrage 378 des Abgeordneten André Kuper, Landtag NRW, Drucks. 16/760: „Neue Schulden durch Kultur als Pflichtaufgabe für Kommunen?“.

²³ „Verfassungs- und kommunal(haushalts)rechtliche Grundlagen der Kulturförderung und Kulturtätigkeit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen“.

²⁴ NRWSPD 2012: Tischvorlage Landtagstalk KFG.

²⁵ Fritz Behrens in der Sitzung des Kulturausschusses am 21.09.2011, Landtag NRW, APr 15/288 vom 21.09.2011.

²⁶ Vgl. MFKJKS NRW 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG, S. 7 ff., 24 ff.

²⁷ Bialas, APr 15/288 vom 21.09.2011, S. 3.

²⁸ Eckpunktepapier KFG 2013, S. 2.

²⁹ Allgemeine Richtlinie zur Förderung von Projekten und Einrichtungen auf dem Gebiet der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung. Entwurf. [Stand: 13.05.2014]. Im Folgenden zitiert: Entwurf Förderrichtlinie.

Spitzenverbände zur Anhörung weitergeleitet. Am 3. Juni 2014 luden die Regierungsfractionen zum Landtagstank über den Referentenentwurf. Bis Ende Juni 2014 hatten die Verbände Gelegenheit zur Stellungnahme. Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren soll nach der Sommerpause 2014 beginnen; noch vor dem Jahresende 2014 soll das Kulturförderungsgesetz verabschiedet werden.

3 Begriff „Kulturförderung“

Kulturförderung umfasst nach *Norbert Sievers* sowohl ideelle als auch finanzielle und materielle Unterstützung.³⁰ Ideelle Kulturförderung kann darin liegen, dass eine Maßnahme die Bedeutung von Kunst und Kultur unterstreicht. Materielle Förderung kann in Form von Sach- und Dienstleistungen erfolgen. Finanzielle Kulturförderung ergänzt diejenigen Mittel, die ein Kulturbetrieb selbst durch Eigeneinnahmen aufbringen kann; sie kann durch die öffentliche Hand, aber auch nichtstaatlich,³¹ etwa durch Mäzene oder Sponsoren, erbracht werden.

Finanzielle Kulturförderung im öffentlichen Bereich kann zum einen direkt erfolgen, aber auch indirekt durch Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen (z. B. durch Steuergesetze).³² Direkte finanzielle Kulturförderung ist eine für Kultureinrichtungen und Kulturschaffende existenzielle Form von Kulturförderung. Im öffentlichen Bereich erfolgt sie vor allem durch sogenannte Zuwendungen.³³ Hier sind unter anderem Projektförderung und institutionelle Kulturförderung zu unterscheiden: Während institutionelle Förderung eine meist zeitlich unbegrenzte Förderung einer gesamten Einrichtung oder Organisation meint, beinhaltet Projektförderung eine zeitlich begrenzte Förderung für ein genau definiertes, abgegrenztes Kulturvorhaben.³⁴ Eine zu konstatierende „tendenzielle Verlagerung von institutioneller zu Projektförderung“³⁵ ist zum einen der „größeren kulturpolitischen Steuerungsmöglichkeit von Projekten“³⁶, zum anderen aber auch haushaltspolitischen Motiven geschuldet.³⁷

³⁰ Vgl. Sievers/Wagner/Wiesand 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 43.

³¹ Vgl. den Überblick bei Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 511 ff.

³² Vgl. Schwalb 2011: Rahmenbedingungen der Kulturfinanzierung und ihrer Steuerung, S. 92; Heuer, NJW 1985, S. 232 ff.

³³ Vgl. die systematisierte Übersicht nach Rechtsgrundlage, Empfänger, Zuwendungs- und Finanzierungsart sowie Kontrollinstrumentarien bei Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 517 ff.,

³⁴ Vgl. Heinrichs, Werner/Klein, Armin 2001: Kulturmanagement von A–Z. 600 Begriffe für Studium und Beruf. S. 408 f.

³⁵ Sievers/Wagner/Wiesand 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 51.

³⁶ Sievers/Wagner/Wiesand 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 51.

Eine Unterscheidung der verschiedenen Formen von Kulturförderung ist durchaus von Bedeutung für die Sache: Allzu leicht könnte Kulturförderung in Zeiten knapper Kassen verengt werden auf eine ideelle Dimension. Wo ein zukünftiges Kulturfördergesetz für NRW im Spektrum zwischen ideeller und direkter finanzieller Kulturförderung einzuordnen ist, ist eine der Fragestellungen dieser Arbeit.

4 Rahmenbedingungen für ein Kulturfördergesetz in Nordrhein-Westfalen

Wesentliche Rahmenbedingungen für das KFG sind neben dem (verfassungs-) rechtlichen Kontext der finanzielle Hintergrund von Kulturförderung und die demografische³⁸ und wirtschaftliche Strukturentwicklung. Hieraus ergeben sich für Landesregierung und Landesgesetzgeber Handlungsnotwendigkeiten, -spielräume sowie -grenzen. Hinzu kommt, dass Kultur zunehmend als Wirtschaftsfaktor eine Rolle spielt.

Gleichsam vor der Klammer der Analyse des Referentenentwurfs sollen hier einige verfassungsrechtliche Prämissen skizziert werden, auf die sodann bei der Analyse Bezug genommen werden kann. Zudem wird vorab der finanzielle Hintergrund von Kulturförderung in NRW erläutert, weil er zum Verständnis eines der Hauptanliegen des KFG beiträgt: der Sicherung der Wahrnehmung von Kulturaufgaben nordrhein-westfälischer Gemeinden³⁹ unter Haushaltsspardiktat. Schließlich wird thematisiert, welche Auswirkungen ein drohender Paradigmenwechsel, Kunst künftig primär als Ware zu qualifizieren, auf Kulturförderung – auch in NRW – haben könnte.

4.1 Verfassungsrechtliche Eckpunkte öffentlicher Kulturförderung

Kulturförderung ist in Deutschland vor allem öffentliche Kulturförderung. Während etwa in den angloamerikanischen Staaten Kulturförderung ganz überwiegend von Privaten getragen wird, liegt sie in Deutschland primär in öffentlicher Hand. Kulturförderung erfolgt hier zu etwa 90 % durch die öffentliche Hand, nur zu etwa 10 % privat.⁴⁰ Diese statistische Prägung von Kulturförderung hat in Deutschland, etwa im

³⁷ Vgl. Sievers/Wagner/Wiesand 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 81.

³⁸ Vgl. hierzu etwa MGEPA NRW 2005: Zahlen und Fakten. Eckdaten zur Bevölkerung in NRW.

³⁹ Die Begriffe Gemeinde und Gemeindeverbände sind Unterbegriffe zum Begriff Kommune. In dieser Arbeit werden die Begriffe Gemeinde und Kommune synonym verwendet, da die Fragestellungen dieser Arbeit keine begriffliche Differenzierung erforderlich machen.

⁴⁰ Vgl. Gerlach-March 2010: Kulturfinanzierung, S. 11.

Unterschied zu den Vereinigten Staaten von Amerika, eine Tradition⁴¹. Neben Akteuren der öffentlichen Hand gibt es zahlreiche private Kulturförderer⁴², die als Mäzene oder Sponsoren auftreten.

Anders als die Weimarer Reichsverfassung, in deren Art. 142 es hieß: „Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Der Staat gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil“, schreibt das Grundgesetz dem Staat nicht ausdrücklich eine Pflicht zur Kunstförderung vor. Auch eine Staatszielbestimmung Kultur enthält das Grundgesetz trotz immer wieder erhobener Forderungen⁴³ nicht. Dennoch wird die Bundesrepublik Deutschland als Kulturstaat begriffen.⁴⁴ Der Einigungsvertrag⁴⁵ nennt in Art. 35 Abs. 1 Satz 3 das vereinte Deutschland „Kulturstaat“ und bestimmt in Abs. 3, dass „die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung [...] zu sichern“ ist. Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 5 Abs. 3 GG eine Aufgabe des Staates zur Pflege und Förderung von Kunst ab: Als objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst, so das Gericht in seinem Schallplattenurteil, stelle die

„Verfassungsnorm [...] dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern“⁴⁶.

Ausdrücklich leitet das Gericht aus Art. 5 Abs. 3 GG ‚nur‘ einen Pflege- und Förderauftrag des Staates in Bezug auf Kunst ab. Umstritten ist, ob aus Art. 5 Abs. 3 GG darüber hinaus ein allgemeiner Auftrag an den Staat zur Förderung und Pflege von Kultur ableitbar ist. Während im Schrifttum teilweise ein solcher Auftrag angenommen wird⁴⁷, wird er etwa von *Udo Steiner*⁴⁸ abgelehnt: „Art. 5 Abs. 3 GG [...] ist

⁴¹ Vgl. Schwalb 2011: Rahmenbedingungen der Kulturfinanzierung und ihrer Steuerung, S. 92; Wagner 2010: Föderalismusreformen.

⁴² Vgl. die Systematisierung von Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 511.

⁴³ Vgl. etwa Deutscher Bundestag 2006: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Kultur). Bundestags-Drucks. 16/387 vom 18.01.2006.

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 36, 321 (331); Enquête-Kommission 2007, S. 43; Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland. Gegen den Begriff Kulturstaat nachdrücklich: Fuchs 2009, Politik und Kultur, Jan.–Febr. 2009, S. 10 (11), mit Verweis auf das in der deutschen Geschichte problematische Leitbild eines starken Staates und die Tatsache, dass „auch niemand von Deutschland als einem ‚Umwelt- oder Tierschutzstaat‘ [spricht], obwohl es entsprechende Staatsziele gibt“. (ebenda, S. 10).

⁴⁵ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990, (BGBl. 1990 II, S. 889).

⁴⁶ BVerfGE 36, 321 (331).

⁴⁷ Vgl. Bethge Art. 5 Rd. 189 in: Sachs, Grundgesetz Kommentar: „**Kunstförderung** wie überhaupt Kulturförderung ist Sache (auch) des Staates.“ [Hervorhebung im Original]

⁴⁸ Vgl. Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (13, 16).

kein Generalgrundrecht der Kulturfreiheit.“⁴⁹ *Steiner* argumentiert, wenn man aus Art. 5 Abs. 3 GG eine Garantenstellung des Staates für die Entfaltungsfähigkeit der Kunst ableite, entziehe man dem Staat die Freiheit, bei Förderung nach Qualität zu differenzieren, da Qualität als Kriterium dem Freiheitsrecht des Art. 5 Abs. 3 GG notwendig fremd sei.⁵⁰ Vielmehr müsse sich der Kulturauftrag des Landes „seine verfassungsrechtlichen Grundlagen aus kulturellen Aufgabenzuweisungen besorgen, die nur in einem Teil der Landesverfassungen breiter ausformuliert sind“⁵¹.

Letztlich muss dieser Meinungsstreit hier nicht entschieden werden, weil die nordrhein-westfälische Verfassung Land und Gemeinden die Aufgabe zur Pflege und Förderung von Kultur zuweist. Festzuhalten ist, dass insoweit eine unklare Verfassungsdogmatik besteht. Diese war nicht zuletzt Grund für die bereits erwähnten Bestrebungen in der Vergangenheit, eine Kulturstaatsklausel in das Grundgesetz aufzunehmen.

Im Folgenden wird die verfassungsrechtliche Verankerung der Kulturaufgabe des Landes sowie der nordrhein-westfälischen Gemeinden erläutert. Auf Ausführungen zur verfassungsrechtlichen Verankerung und Reichweite kultureller Bundeskompetenzen wird verzichtet, weil diese für die Analyse des Referentenentwurfs des KFG keine unmittelbare⁵² Rolle spielen.

4.1.1 Kulturförderung im Spannungsverhältnis zwischen Landesaufgabe und kommunaler Aufgabe

Aus der die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland prägenden Dreigliedrigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden⁵³ folgt für Kulturförderung in NRW eine Kulturzuständigkeit von Land und Gemeinden. In diesem kulturellen Trägerpluralismus⁵⁴ kommen die Prinzipien Subsidiarität, Dezentralität und Pluralität⁵⁵ zum

⁴⁹ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (13).

⁵⁰ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (15).

⁵¹ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (13).

⁵² Aus Abgrenzungsbestrebungen der Länder gegenüber kulturellen Bundeskompetenzen im Zuge der Föderalismusreformen haben sich Folgen für (Kultur-)Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes im Land NRW ergeben (vgl. Beschränkung von Investitionen durch Einführung des Art. 104 b G), auf die hier aber nicht näher eingegangen werden kann.

⁵³ Vgl. zu den auf den einzelnen Ebenen jeweils zuständigen Organen Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 501, der auch einen detaillierten Überblick über Kulturförderung auf europäischer Ebene gibt. Diese Bezüge, die auch in § 18 des Referentenentwurfs zum KFG angesprochen werden, können nicht Gegenstand dieser Arbeit werden.

⁵⁴ Vgl. Häberle 1998, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, S. 773, der darüber hinaus einige gesellschaftliche Gruppen (z. B. Kirchen und Gewerkschaften) sowie den einzelnen Bürger als Kulturträger im Sinne des Trägerpluralismus bezeichnet.

Ausdruck. Die staatsrechtliche Feinjustierung dieses Verhältnisses bedarf einer näheren Analyse.

4.1.1.1 Kulturhoheit des Landes

Aus der Kompetenzzuweisung des Grundgesetzes im Verhältnis zwischen Bund und Ländern (Art. 30 i. V. m. Art. 70 GG) hat das Bundesverfassungsgericht eine „Kulturhoheit der Länder“⁵⁶ abgeleitet, die es als „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“⁵⁷ bezeichnet. Diese erstreckt sich neben dem Bildungsbereich im Wesentlichen auf die Kulturförderung.⁵⁸ Der Begriff Kulturhoheit wird im Schrifttum allerdings kritisiert.⁵⁹ Argumentiert wird, dass er „noch dem Vokabular des vordemokratischen Staates entstammt“⁶⁰. Zudem suggeriere er „eine natürliche staatliche Kulturgestaltungsmacht, bei der die Befugnis zum Eingriff in Rechte seiner Bürger aus der staatlichen Aufgabe folgt“⁶¹. Um die „dienende Funktion des Staates für das Individuum und die Gesellschaft“⁶² in Bezug auf kulturelle Kompetenzen der Länder deutlich zu machen, wird auch von einem „Kulturauftrag der Länder“⁶³ gesprochen – entgegen der im Schrifttum vereinzelt vertretenen Auffassung, dieser Begriff rufe „die Vorstellung [hervor], der Wissenschaftler oder Künstler stehe [...] in einem Auftragsverhältnis zu Staat und Gesellschaft“⁶⁴. Darüber hinaus wird kritisiert, der Begriff suggeriere eine klare Kompetenzverteilung in Sachen Kultur zugunsten der Länder⁶⁵. Letztere trifft allerdings weder in rechtlicher noch tatsächlicher Hinsicht zu. In rechtlicher Hinsicht wird im Schrifttum bemerkt, der Begriff ‚Kulturhoheit der Länder‘ mache nicht deutlich, dass Befugnisse im kulturellen Bereich kein „aus-

⁵⁵ Vgl. Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 499.

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 6, 309 (346 f., 354); BVerfGE, 12, 205 (228 f.).

⁵⁷ BVerfGE 6, 309 (347).

⁵⁸ Vgl. Fuchs 2012: Neue Entwicklungen im Kulturföderalismus, S. 151.

⁵⁹ Vgl. etwa Geis, DÖV 1992, 552 (524); Hense, DVBl. 2000, 376 (379); Scheytt 2005, Kommunales Kulturrecht, Rd. 97; Lenski 2013: Öffentliches Kulturrecht, S. 95 f.; Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 499.

⁶⁰ Geis, DÖV 1992, S. 522 (524).

⁶¹ Geis, DÖV 1992, S. 522 (524).

⁶² Geis, DÖV 1992, S. 524.

⁶³ Geis, DÖV 1992, S. 522 (524).

⁶⁴ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 12.

⁶⁵ Vgl. Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 500. Ähnlich Kunig, der meint, „die Redeweise von der ‚Kulturhoheit der Länder‘“ sei angesichts von Bundeszuständigkeiten zu differenzieren; Kunig in: von Münch/Kunig 2012, GG Kommentar Bd. 2, Art. 70, Rd. 11.

schließliches Hausgut der Länder“⁶⁶ sind. Dem ist zuzustimmen, weil das Grundgesetz auch dem Bund ausdrücklich Kompetenzen im kulturellen Bereich zuweist, wenn auch nur vereinzelt⁶⁷. Zudem nehmen auch Städte, Gemeinden und Landkreise kulturelle Aufgaben im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 bzw. 2 GG wahr.⁶⁸ Insbesondere in NRW kann auch in tatsächlicher Hinsicht keineswegs von einer klaren kulturellen Kompetenz der Länder die Rede sein: Hier übernehmen die Kommunen mit rund 80 Prozent⁶⁹ den weitaus größten Anteil der Kulturausgaben im Land.

Die sogenannte ‚Kulturhoheit der Länder‘ beinhaltet folglich, wie im Schrifttum zutreffend gefolgert wird,

„nichts anderes als die in Art. 30, 70, 83 GG normierte Auffangzuständigkeit der Länder im Bereich von Gesetzgebung und Verwaltung für den Sachbereich der Kultur mangels einer umfassenden Kompetenz des Bundes auf diesem Gebiet“⁷⁰.

Der Begriff hat also vor allem eine Abgrenzungsfunktion⁷¹ gegenüber Kompetenzen des Bundes im Bereich Kultur. So wird in ihm denn auch „eher eine verfassungsrechtliche Façon de parler, denn die Inanspruchnahme eines fest umrissenen Kompetenztitels“⁷² gesehen. Mitunter wird er sogar als „Leerformel“⁷³ bezeichnet. Selbst das Bundesverfassungsgericht setzt den Begriff vereinzelt in Anführungszeichen.⁷⁴ Abgrenzungsprobleme zwischen Bundes- und Landeskompetenzen haben in der Vergangenheit wiederholt zu Reibungen zwischen den beiden kulturpolitischen Akteuren⁷⁵ geführt. Die Föderalismusreformen brachten hier kaum mehr Klarheit.⁷⁶ Ein

⁶⁶ Vgl. Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 500. Ähnlich Kunig, der meint, „die Redeweise von der ‚Kulturhoheit der Länder‘“ sei angesichts von Bundeszuständigkeiten zu differenzieren; Kunig in: von Münch/Kunig 2012, GG Kommentar Bd. 2, Art. 70, Rd. 11.

⁶⁷ Etwa in Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG für den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland sowie für einige Spezialgebiete wie das Urheberrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 GG).

⁶⁸ Vgl. Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien, S. 509; Geis, DÖV 1992, 552 (527). Siehe zum Kulturauftrag der Kommunen Kapitel 4.1.1.3 dieser Arbeit.

⁶⁹ Vgl. Kulturfinanzbericht 2012, S. 36.

⁷⁰ Lenski 2013: Öffentliches Kulturrecht, S. 95. Ähnlich Erbguth in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 30 Rd. 9, der Art. 30 GG lediglich als „länderfreundliche Auslegungsrichtlinie“ verstanden wissen will.

⁷¹ So auch zutreffend Lenski 2013: Öffentliches Kulturrecht, S. 97.

⁷² Rozek in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau 2008, GG-Kommentar, Art. 70, Rd. 12.

⁷³ Lenski 2013: Öffentliches Kulturrecht, S. 95.

⁷⁴ Lenski 2013: Öffentliches Kulturrecht, S. 96.

⁷⁵ BVerfGE 108, 1 (14).

⁷⁶ Beispiele sind der Streit um eine (letztlich gescheiterte) Fusion der Kulturstiftung des Bundes und der Länder sowie Bedenken einiger Länder gegen die Schaffung des Amtes des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.

⁷⁷ Ausnahme ist die nunmehr ausschließliche Zuständigkeit der Länder für Bildungsplanung.

seit einigen Jahren zunehmend geforderter Paradigmenwechsel möchte eine Abkehr von den traditionellen Abgrenzungs- und Entflechtungsbestrebungen der einzelnen Akteure in Fragen von Kulturarbeit hin zu einer gemeinsamen Verantwortung erreichen.⁷⁷ Stichwörter sind hier Verantwortungspartnerschaft⁷⁸, kooperativer Kulturföderalismus⁷⁹ und aktivierende Kulturpolitik⁸⁰. Dieser Paradigmenwechsel spiegelt sich, wie zu zeigen ist, auch im Referentenentwurf für das geplante KFG wider. Die ‚Sandwich-Position‘ der Länder innerhalb der kulturpolitischen Akteure könnte mit dazu beigetragen haben, dass die Landesregierung NRW mit einem Kulturfördergesetz die „politische Bedeutung der Landeskulturpolitik“⁸¹ unterstreichen möchte.

4.1.1.2 Staatszielbestimmung aus Art. 18 Abs. 1 LV NRW

Die Landesverfassung für NRW enthält in Art. 18 Abs. 1 eine Staatszielbestimmung, die Land und Gemeinden die Pflege und Förderung von Kultur zur Aufgabe macht. Staatszielbestimmungen sind allerdings keine Kompetenznormen⁸². Sie beinhalten keine strikte Verpflichtung, das Ziel zu erreichen, sind dennoch rechtlich verbindliche Verfassungsnormen, die vom Staat „die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben (Ziele)“⁸³ verlangen. Als Optimierungsgebot lässt Art. 18 Abs. 1 LV NRW dem Staat einen weiten Spielraum, sich dem Ziel zu nähern.⁸⁴

4.1.1.3 Kulturauftrag nordrhein-westfälischer Gemeinden

Die auch als ‚kommunale Kulturhoheit‘⁸⁵ bezeichnete Kulturaufgabe⁸⁶ nordrhein-westfälischer Gemeinden ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 Abs. 2 LV NRW sowie Art. 18 Abs. 1 LV NRW. In Art. 28 Abs. 2 Satz 1 sichert das Grundgesetz den

⁷⁷ Grundlegend hierzu: Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland.

⁷⁸ Vgl. Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 115.

⁷⁹ Vgl. Enquête-Kommission 2007, S. 43; Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 120; Wagner 2010: Föderalismusreformen.

⁸⁰ Vgl. Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 142 ff.

⁸¹ Eckpunktepapier KFG 2013, S. 1.

⁸² Vgl. Günther Art. 18 Rd. 2, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

⁸³ Günther Art. 18 Rd. 1, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

⁸⁴ Günther Art. 18 Rd. 1, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

⁸⁵ Scheytt 2011: Kulturverfassungsrecht – Kulturverwaltungsrecht, S. 187 (198). Gegen den Begriff: Lenski 2013: Öffentliches Kulturrecht, S. 99, die meint, er sei „ähnlich missverständlich wie derjenige der Kulturhoheit der Länder.“

⁸⁶ Dem Begriff „Kulturaufgabe“ wird in dieser Arbeit gegenüber dem Begriff „Kulturauftrag“ zur Bezeichnung (verfassungs-)rechtlich ableitbarer Kompetenzen der Gemeinden grundsätzlich der Vorzug gegeben, weil der Auftragsbegriff eine Pflichtigkeit kommunaler Kulturpflege und -förderung impliziert, die im Zusammenhang mit dem Kulturfördergesetz gerade in Frage stand und Gegenstand des Hellermann-Gutachtens war; siehe Kapitel 9.1.2. Wenn hier dennoch – jenseits von Zitaten – der Begriff Kulturauftrag verwendet wird, impliziert dies nicht die Annahme einer sich aus der Verfassung ergebenden Pflicht zu kommunaler Tätigkeit.

Gemeinden, in Satz 2 den Gemeindeverbänden und Kreisen, die sogenannte Selbstverwaltungsgarantie zu. Diese umfasst neben einer institutionellen Rechtssubjektsgarantie, die die Institution Gemeinde gewährleistet,⁸⁷ auch eine objektive Rechtstitelgarantie⁸⁸, nämlich das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Dies schließt grundsätzlich nicht nur das Ob, sondern auch das Wann und Wie der Aufgabenwahrnehmung ein.⁸⁹ Über die gesetzliche Zuweisung von Pflichtaufgaben im Sinne von § 3 GO NRW kann den Gemeinden allerdings grundsätzlich das Ob der Aufgabenwahrnehmung vorgeschrieben werden.⁹⁰ Art. 78 Abs. 2 LV NRW trifft eine zu Art. 28 Abs. 2 GG korrespondierende Aussage zur Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.⁹¹ Hinsichtlich des Verhältnisses der beiden Normen zueinander wird im Schrifttum angenommen, dass Art. 28 GG eine Mindestgewährleistung beinhalte, hinter der eine Landesverfassung nicht zurückbleiben dürfe.⁹²

Nach dem Rastede-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts sind Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

„diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben [...], die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.“⁹³

Als typische Bereiche gemeindlicher Aufgabenwahrnehmung gelten die sogenannten Gemeindehoheiten.⁹⁴ Kulturpflege und -förderung wird hingegen in den einschlägigen Kommentierungen nicht ausdrücklich als Aufgabe gemeindlicher Selbstverwaltung genannt.⁹⁵ Dies entspricht der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, das betont hat, ein gegenständlicher Aufgabenkatalog stehe dem Wesensgehalt der

⁸⁷ Vgl. Nierhaus in: Sachs Grundgesetz Kommentar, Art. 28 Rd. 41.

⁸⁸ Vgl. Nierhaus in: Sachs Grundgesetz Kommentar, Art. 28 Rd. 44.

⁸⁹ Vgl. Nierhaus in: Sachs Grundgesetz Kommentar, Art. 28 Rd. 52.

⁹⁰ Vgl. Hartmann, Erl. § 2 GO, S. 91. In: Articus/Schneider 2012: Gemeindeordnung NRW. Kommentar.

⁹¹ Vgl. Hartmann, Vorbemerkung zu §§ 1-3 GO, S. 81. In: Articus/Schneider 2012: Gemeindeordnung NRW. Kommentar.

⁹² Vgl. Schönenbroicher in: Sachs Grundgesetz Kommentar, Art. 78 Rd. 6.

⁹³ BVerfGE 79, 127 (151 f).

⁹⁴ Gebiets-, Organisations-, Personal-, Rechtssetzungs- und Finanzhoheit; vgl. Hartmann, Vorbemerkung §§ 1-3 GO, S. 82 f. In: Articus/Schneider (Hrsg.) 2012: Gemeindeordnung NRW. Kommentar. Weitergehend Nierhaus in: Sachs Grundgesetz Kommentar, Art. 28 Rd. 53, der z. B. auch eine Kooperationshoheit der Gemeinden annimmt.

⁹⁵ Anders: Schönenbroicher Art. 78 Rd. 64, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar, der „die kommunalen Einrichtungen (Museen, [...]) Kultur, [...])“ ausdrücklich als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben aufführt.

Selbstverwaltungsgarantie entgegen.⁹⁶ Dass ein Kulturauftrag der Gemeinden besteht, ist indessen unbestritten.⁹⁷ Dies ergibt sich aus einer begrifflichen, historischen und systematischen Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen.⁹⁸ Im Schrifttum wird ein „auf Kunst und Kultur konzentrierter Kulturauftrag [...] als gemeindlicher Kulturauftrag schlechthin“⁹⁹ bezeichnet. Hierfür spreche insbesondere die auf Gemeindeebene vorhandene räumliche Nähe¹⁰⁰ zu Bürgerinnen und Bürgern, die Kennzeichen und zugleich Legitimation für kommunale Kulturarbeit ist.¹⁰¹ Teilweise wird auch von einem kulturpolitisch zu konkretisierenden Gestaltungsauftrag der Gemeinden gesprochen.¹⁰² Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass keine allgemeine rechtliche Pflicht der Gemeinden zu Kulturarbeit („Ob“) angenommen werden kann und hinsichtlich derjenigen Kulturarbeit, die sich Gemeinden als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aus freien Stücken zur Aufgabe machen, eine Ausgestaltung (das „Wie“) in freiem Ermessen steht. Ähnlich ist *Steiner* zu verstehen, der von einer „Ermächtigung der Gemeinden zur Selbstdefinition ihres Kulturauftrages“¹⁰³ spricht.

Die Allzuständigkeit der Gemeinden in kulturellen Belangen wird allerdings nicht nur durch den örtlichen Bezug, sondern auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden begrenzt.¹⁰⁴ Außerdem wird den Gemeinden die Selbstverwaltung nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährt; sie steht also unter Gesetzesvorbehalt (Art 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 78 Abs. 2 LV NRW, § 2 GO NRW).

4.1.2 Kulturförderung im Spannungsfeld zwischen staatlichem Auftrag und Kunstfreiheit

Staatliche Kunstförderung sieht sich aus verfassungsrechtlicher Sicht in einem Dilemma: Einerseits bringt es die vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 3 GG abgeleitete Förderaufgabe des Staates mit sich, dass dieser mit kulturpolitischen Ent-

⁹⁶ Vgl. BVerfGE 79, 127 (146).

⁹⁷ Vgl. Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 509; Geis, DÖV 1992, 522 (527).

⁹⁸ Vgl. hierzu im Einzelnen Scheytt 2011: Kulturverfassungsrecht – Kulturverwaltungsrecht, S. 187 (199).

⁹⁹ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL (42) 1984, S. 7 (22).

¹⁰⁰ Vgl. Geis DÖV 1992, S. 522 (527); Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL (42) 1984, S. 7 (23); Andersen/Woyke 2003: Gemeinden, kommunale Selbstverwaltung.

¹⁰¹ Andersen/Woyke 2003: Gemeinden, kommunale Selbstverwaltung.

¹⁰² Vgl. Enquête-Kommission 2007, S. 90; zustimmend Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 121: „Aus all dem folgt, dass die Kommunen eine originäre Kulturgestaltungskompetenz besitzen, die durch kommunale Kulturpolitik wahrgenommen wird.“

¹⁰³ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (22).

¹⁰⁴ Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 509.

scheidungen gestaltend und planend in das kulturelle Leben eingreift. Andererseits hat er nach demselben Artikel des Grundgesetzes die Pflicht, die Kunstfreiheit zu schützen. Kunstfreiheit und staatliche Kunstförderung stehen also in einem Spannungsverhältnis. In einer im Jahr 2013 erschienenen Arbeit zu „Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland“ von *Eckhard Braun* heißt es dazu bildhaft:

„Staat und Kunst stehen in einer sensiblen Beziehung zueinander, die wie eine Waage kleinste Gewichtsverschiebungen registriert. Jede Änderung der Balance kann das Verhältnis aus dem Gleichgewicht bringen.“¹⁰⁵

Kunstfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG beinhaltet nach herrschender Meinung in erster Linie ein Abwehrrecht gegen den Staat.¹⁰⁶ Um den Schutzbereich von Kunstfreiheit als gegen den Staat gerichtetes Abwehrrecht möglichst weit zu fassen, darf der Staat nach herrschender Meinung in diesem „Eingriffsbereich“¹⁰⁷ keine Werturteile abgeben, sondern ist zu einer „ästhetischen Farbenblindheit“¹⁰⁸ und Neutralität¹⁰⁹ verpflichtet. Dem ist zuzustimmen, denn die Schutzwürdigkeit von Kunst darf nicht abhängig von ihrer Qualität sein. Insoweit das Bundesverfassungsgericht in seinem Schallplattenurteil ausgeführt hat,

„eine Niveauekontrolle, also eine Differenzierung zwischen ‚höherer‘ und ‚niederer‘, ‚guter‘ und ‚schlechter‘ [...] Kunst, liefe demgegenüber auf eine verfassungsrechtlich unstatthafte Inhaltskontrolle hinaus“¹¹⁰,

geschieht dies, so die Urteilsrezeption, um ein staatliches Kunstrichtertum zu verhindern, das eine Anerkennung der Kunsteigenschaft von einer Stil-, Niveau- und Inhaltskontrolle abhängig macht.¹¹¹ Ein generelles Definitionsverbot des Staates in Bezug auf Kunst und Kultur soll hingegen nicht bestehen.¹¹² Dies folge schon daraus, dass der Schutzbereich der Kunstfreiheit bei konkreter Rechtsanwendung bestimmt

¹⁰⁵ Braun 2013: Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland, S. 10.

¹⁰⁶ Vgl. Bethge Art. 5 Rd. 189 in: Sachs, Grundgesetz Kommentar; Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck 2005: GG I, Art. 5 Rd. 291; Denninger in: Isensee/Kirchhof 1989: Handbuch des Staatsrechts Bd. VI, § 146 Rd. 26; Braun 2013: Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland, S. 97; Huster 2006: Kultur im Verfassungsstaat. In: VVDStRL 65 (2006), S. 51 (57).

¹⁰⁷ Braun 2013: Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland, S. 97.

¹⁰⁸ Isensee 1993: Kunstfreiheit im Streit mit Persönlichkeitsschutz. In: Archiv für Presserecht, S. 619 (621).

¹⁰⁹ Vgl. Bethge in: Sachs, Grundgesetz Kommentar. Art. 5 Rd. 190; Pernice in: Dreier 1996: Grundgesetz Kommentar Bd. I, Art. 5 Abs. 3 Rd. 45; Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensge-rechtigkeit in der Kulturförderung, S. 125.

¹¹⁰ BVerfGE 75, 369 (377).

¹¹¹ Vgl. etwa Bethge in: Sachs, Grundgesetz Kommentar. Art. 5 Rd. 187; Vgl. Braun 2013: Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland, S. 99.

¹¹² Vgl. Bethge in: Sachs, Grundgesetz Kommentar. Art. 5 Rd. 183; Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck 2005 GG I, Art. 5 Rd. 300.

sein müsse.¹¹³ Zudem wird gegen ein generelles Definitionsverbot des Staates in Bezug auf Kunst angeführt, dass zahlreiche Sekundärnormen, in denen Kunst Anknüpfungspunkt ist, es unumgänglich machten, Kunst zu definieren.¹¹⁴ Die höchstrichterliche Rechtsprechung betont entsprechend, erlaubt und notwendig sei die Unterscheidung zwischen Kunst und Nichtkunst.¹¹⁵

Indem das Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 3 GG einen Förderauftrag des Staates hinsichtlich eines freiheitlichen Kunstlebens abgeleitet hat, hat es neben dem Eingriffsbereich einen weiteren Bereich eröffnet, den *Braun* als „Leistungs- oder Förderbereich“¹¹⁶ bezeichnet. Im Rahmen ihrer Fördertätigkeit müssen staatliche Institutionen zwangsläufig auch ästhetische Wertungen über Ergebnisse künstlerischen Schaffens, müssen Qualitätsurteile fällen – oder Qualität eines künstlerischen Vorhabens antizipieren –, wenn sie nicht die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel nach dem Gießkannenprinzip verteilen möchten. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt, dass nicht „jede einzelne positive Förderungsmaßnahme gleichmäßig allen Bereichen künstlerischen Schaffens zugute kommen müsse“¹¹⁷. Zutreffend wird auch im Schrifttum die Auffassung vertreten, dass Förderung auf Maßstäbe angewiesen¹¹⁸ und daher immer selektiv sei¹¹⁹; Kulturförderung sei ausschließlich eine Kette von Ungleichbehandlungen¹²⁰.

Während also im Eingriffsbereich des Art. 5 Abs. 3 GG staatliche Neutralität gefordert ist, kann der Staat im Förderbereich nicht ohne Wertung auskommen. Dieses in der Verfassungsdogmatik des Art. 5 Abs. 3 GG liegende Problem bezeichnet *Stefan Huster* als „Dilemma der ästhetischen Neutralität des Staates“¹²¹.

¹¹³ Vgl. BVerfGE 67, 213 (225); Bethge in: Sachs, Grundgesetz Kommentar. Art. 5 Rd. 183.

¹¹⁴ Vgl. Bethge in: Sachs, Grundgesetz Kommentar. Art. 5 Rd. 190.

¹¹⁵ Vgl. BVerfGE 75, 369 (377).

¹¹⁶ Braun 2013: Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland, S. 97.

¹¹⁷ BVerfGE 36, S. 321 (332).

¹¹⁸ Vgl. Huster 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität, S. 111 (112).

¹¹⁹ Vgl. Huster 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität, S. 111 (112); Günter Püttner, Wortbeitrag in Aussprache zu Berichten von Steiner und Grimm. In: VVDStRL 42 (1984), S. 136.

¹²⁰ Vgl. Günter Püttner, Wortbeitrag in Aussprache zu Berichten von Steiner und Grimm. In: VVDStRL 42 (1984), S. 136.

¹²¹ Huster 2006: Kultur im Verfassungsstaat. In: VVDStRL 65 (2006), S. 51 (57). Braun nimmt den Begriff als „Neutralitätsdilemma“ auf; vgl. Braun 2013: Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland, S. 111.

4.2 Finanzielle Rahmenbedingungen für Kulturförderung in Nordrhein-Westfalen

Schuldenbremse, Etat Kürzungen, Nothaushalte der Gemeinden – diese Schlagworte umreißen den finanziellen Hintergrund, vor dem ein Kulturfördergesetz in NRW initiiert wurde und realisiert werden soll.

4.2.1 Schuldenbremse

Mit der Föderalismusreform II wurde eine Verschuldensregel in Art. 109 Abs. 3 GG aufgenommen, die Bund und Länder dazu verpflichtet, „ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. Sie müssen ihre Haushalte so aufstellen, dass diese binnen einer Übergangsfrist das Ziel einer Null-Neuverschuldung erreichen. Für den Bund endet die Frist Ende 2015, für die Länder Ende 2019 (Art. 143d Abs. 1 GG). Eine Ausgestaltung dieser sogenannten Schuldenbremse des Grundgesetzes ist den Ländern überlassen. Durch den von Deutschland am 29. Juni 2012 ratifizierten EU-Fiskalpakt, eine Art Schuldenbremse auf europäischer Ebene, sind neben Bund und Ländern nunmehr auch die Kommunen verpflichtet, ihre Haushalte so anzulegen, dass sie keine strukturellen Defizite aufweisen.

Welche finanzpolitischen Spielräume das Land NRW unter der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020 haben wird, hat eine Studie von PricewaterhouseCoopers im Jahr 2012 untersucht: Danach müsste NRW – bei einer durchschnittlichen Preissteigerungsrate von 1,5 % – seine Ausgaben real konstant halten, um einen ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2020 erreichen zu können;¹²² bei einer Pro-Kopf-Betrachtung könnte NRW allenfalls leichte Mehrausgaben (0,3 %) tätigen.¹²³

4.2.2 Kürzungen des Landeskulturetats

Im etwa 60 Mrd. Euro umfassenden Haushalt des Landes NRW für 2013 wurde der Kulturförderhaushalt um rund 7 % im Vergleich zum Vorjahr auf ca. 182,5 Mio. Euro gekürzt. Der Kulturrat NRW kritisierte anlässlich der Verabschiedung dieses Haushalts die starken Kürzungen als „ein falsches Signal an die Kultur in NRW und auch an die Gemeinden des Landes“.¹²⁴ Der Haushaltsplan des Landes NRW für 2014 brachte eine weitere Kürzung der Ausgaben für Kulturförderung auf knapp 180

¹²² Vgl. PWC 2012: Auf dem Weg zu einer Konsolidierung der Haushalte, S. 42 f.

¹²³ Vgl. PWC 2012: Auf dem Weg zu einer Konsolidierung der Haushalte, S. 44.

¹²⁴ Kulturrat NRW 2013: Erklärung zur Verabschiedung des Kulturhaushalts 2013 durch den Landtag NRW.

Mio. Euro.¹²⁵ Damit hat das Budget für Kulturförderung einen Anteil von lediglich 6,19 % am Gesamtetat des MFJFKS NRW.¹²⁶

Der Kulturfinanzbericht 2012 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zeigt zudem: In NRW weicht die Verteilung der Finanzierungslasten signifikant vom Bundesdurchschnitt ab.¹²⁷ Hier tragen die Kommunen traditionell einen deutlich höheren, wenn auch seit dem Jahr 2005 geringfügig rückläufigen¹²⁸ Anteil der Kulturausgaben im Vergleich zu Kommunen in anderen Flächenländern: Im Jahr 2009 trugen nordrhein-westfälische Gemeinden und Zweckverbände rund Dreiviertel (76,3 %) aller Kulturausgaben im Land;¹²⁹ der Kommunalisierungsgrad lag bei den Flächenländern im Durchschnitt lediglich bei 58,7 %.¹³⁰ Angesichts dieses hohen Kommunalisierungsgrads von Kulturausgaben in NRW ist für Kulturförderung im Land ein weiterer Befund von besonderer Tragweite: die prekäre Finanzlage zahlreicher nordrhein-westfälischer Gemeinden.

4.2.3 Haushaltssicherungskonzepte und Nothaushalte

In den Jahren 2010 und 2011 konnten zahlreiche Gemeinden in NRW ihrer Verpflichtung (§ 75 Abs. 2 Satz 1 GO NRW) nicht mehr nachkommen, jährlich einen ausgeglichenen Haushalt vorzuweisen. In solch einem Fall ist eine Gemeinde nach § 76 GO NRW verpflichtet, ein sogenanntes Haushaltssicherungskonzept¹³¹ aufzustellen. In diesem hat sie darzulegen, in welchem Zeitraum der Haushaltsausgleich wieder möglich sein wird. Sofern nicht dargelegt werden kann, dass die Gemeinde den Haushalt binnen der längstmöglichen Frist ausgleichen kann, kann die Kommunalaufsicht die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts verweigern. Die Folge: Die Gemeinde muss einen Nothaushalt aufstellen (§ 82 GO NRW). Die Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung bringt die betroffenen Gemeinden in einen Kon-

¹²⁵ Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2014: Haushaltsplan 2014.

¹²⁶ Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2014: Haushaltsplan 2014.

¹²⁷ Hamacher, Städte- und Gemeinderat 11/2013, S. 10.

¹²⁸ 2005: 81,8 %; 2006: 79,9 %; 2007: 78,8 %; vgl. Kulturfinanzbericht 2012, S. 36.

¹²⁹ Vgl. Kulturfinanzbericht 2012, S. 36.

¹³⁰ Vgl. Kulturfinanzbericht 2012, S. 36.

¹³¹ Mit dem am 01.12.2011 in Kraft getretenen Stärkungspaktgesetz für NRW wird Gemeinden, die sich über einen längeren Zeitraum im Nothaushalt befinden, statt eines Haushaltssicherungskonzeptes die Erstellung eines Haushaltssanierungsplans aufgegeben (pflichtige Teilnahme am Stärkungspakt gemäß § 3 SGV NRW). Im Gegenzug leistet das Land Konsolidierungshilfen. Eine Teilnahme von Gemeinden am Stärkungspakt ist grundsätzlich auch freiwillig möglich (§ 4 SGV NRW). An den Haushaltssanierungsplan werden gemäß § 6 Abs. 4 SGV NRW grundsätzlich die gleichen Genehmigungsanforderungen wie an ein Haushaltssicherungskonzept gestellt. In dieser Arbeit wird eine Differenzierung zwischen Haushaltssicherungskonzept und Haushaltssanierungsplan nicht vorgenommen.

flikt zur Wahrnehmung ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe Kulturpflege und -förderung.¹³²

Im Jahr 2010, also im Jahr vor dem Gesetzesantrag zu einem Kulturfördergesetz, befanden sich 138 Gemeinden in NRW im Nothaushalt, im Jahr 2011 waren es 144 Gemeinden. In den Jahren 2012 und 2013 entspannte sich die Lage: Die Zahl der Gemeinden im Nothaushalt ging auf 29 bzw. vier zurück. Grund hierfür war unter anderem eine Änderung von § 76 Abs. 2 Satz 3 GO NRW dahingehend, dass nunmehr die Haushaltssicherungskonzepte genehmigungsfähig sind, wenn dargelegt werden kann, dass der Gemeindehaushalt innerhalb von zehn (vorher vier) Jahren wieder ausgeglichen sein wird.

Hinweise darauf, inwieweit Gemeinden unter Nothaushalt tatsächlich im Kulturbereich Kürzungen vornehmen, liefert eine im September 2010 bei Kulturdezernaten und -verwaltungen von 80 deutschen Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern durchgeführte Umfrage der Kulturpolitischen Gesellschaft und des Deutschen Städtetags.¹³³ Genannt sei hier lediglich folgender Befund zur Entwicklung der Kulturhaushalte 2008–2011 in den 22 an der Umfrage beteiligten nordrhein-westfälischen Städten – unter ihnen 15 Städte mit Nothaushalt¹³⁴:

„Für 2010 geben schon 41 Prozent der Städte an, dass der Kulturetat gekürzt worden ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass 2010 die Ruhrgebietsstädte gemeinsam als europäische Kulturhauptstadt fungierten, was stärkere Kürzungen in den Kulturhaushalten verhindert hat und Kommunen, besonders solche mit Haushaltssicherungsmaßnahmen, erleichtert hat, zusätzliche Mittel für Kulturaktivitäten im Haushalt einzustellen beziehungsweise die vorhergehenden zu halten. 2011 liegt der Anteil der nordrhein-westfälischen Städte, die von Kürzungen ausgehen, bei 59 Prozent.“¹³⁵

Dieser Befund spiegelt den Kürzungsdruck auf Kulturhaushalte nordrhein-westfälischer Gemeinden wider und gibt, so die Initiatoren der Umfrage, Anlass zur „Entwicklung weiterreichender Perspektiven des Erhalts und Ausbaus der kulturellen Infrastruktur“¹³⁶.

¹³² Vgl. Günther Art. 18 Rd. 5, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

¹³³ Vgl. Wagner, Kulturpolitische Mitteilungen IV/2010, S. 29-33.

¹³⁴ Vgl. Wagner, Kulturpolitische Mitteilungen IV/2010, S. 29 (31) i. V. m. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2010: Haushaltsstatus der NRW-Kommunen 2010 (Stand: 21.12.2010): Bergisch Gladbach, Bielefeld, Bochum, Bottrop, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim/Ruhr, Oberhausen, Remscheid, Recklinghausen, Siegen, Wuppertal.

¹³⁵ Wagner, Kulturpolitische Mitteilungen IV/2010, S. 29 (31).

¹³⁶ Wagner, Kulturpolitische Mitteilungen IV/2010, S. 29 (31).

4.3 Kulturförderung im Spannungsfeld zwischen Staatsaufgabe und freiem Wettbewerb

Die „Doppelnatur kultureller Ausdrucksformen“¹³⁷ als Kultur- und Wirtschaftsgüter gilt spätestens mit dem UNESCO-Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen¹³⁸ als allgemein anerkannt. Die Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“ unterstreicht in ihrem Schlussbericht:

„Kulturgüter sind auch Wirtschaftsgüter. Allerdings ist die Kultur kein Wirtschaftszweig wie andere. Kulturelle Güter sind immer beides: Sie sind Träger von Ideen, von Wertvorstellungen und wirtschaftliche Güter, die auf Märkten gehandelt werden. Zu lange galten Kultur und Wirtschaft gerade in Deutschland als unvereinbarer Gegensatz. [...] Kultur nicht als Wirtschaftszweig zu begreifen wäre nicht nur naiv. Die Kulturpolitik würde sich damit in Haushaltsdebatten um ein wichtiges Argument bringen [...]“.¹³⁹

Während bislang auf internationaler Ebene im Hinblick auf nationale Kulturförderung vor allem europäische Beihilferegulungen¹⁴⁰ von großer praktischer Relevanz waren,¹⁴¹ gewinnt zurzeit die Frage an Bedeutung, welche Auswirkungen das zwischen der Europäischen Union und den USA seit Sommer 2013 verhandelte Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) auf öffentliche Kulturförderung in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch Länderebene haben könnte.¹⁴² Im Kern geht es um die Frage, ob in das Freihandelsabkommen, das den europäischen Dienstleistungsmarkt umfassend für den Wettbewerb öffnen soll, auch Kultur mit einbezogen werden soll. Es geht darum, ob das Abkommen „[...] bestehende oder künftige Regelungen der Kulturförderung [...] einer Liberalisierungslogik unterwerfen könnte, die dem bisherigen europäischen Grundkonsens, Kulturgüter nicht allein den Gesetzen des Marktes zu überlassen, widersprechen würde“.¹⁴³

¹³⁷ Metze-Mangold 2008: Das UNESCO-Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt, S. 5.

¹³⁸ Vgl. Deutsche UNESCO-Kommission o. J., Präambel des UNESCO-Übereinkommens: „[...] in der Überzeugung, dass kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen sowohl eine wirtschaftliche als auch eine kulturelle Natur haben, da sie Träger von Identitäten, Werten und Sinn sind, und daher nicht so behandelt werden dürfen, als hätten sie nur einen kommerziellen Wert [...]“.

¹³⁹ Enquête-Kommission 2007, S. 7.

¹⁴⁰ Insbesondere Art. 107 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 107 Abs. 3d bzw. Art. 106 Abs. 2 AEUV.

¹⁴¹ Vgl. etwa Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien/Länder Bremen und Berlin als Vertreter der Kultusministerkonferenz 2011: Häufig gestellte Fragen zur Berücksichtigung des EU-Beihilferechts bei der Kulturförderung.

¹⁴² Vgl. etwa Blinn, Kulturpolitische Mitteilungen II/2013, S. 14-15.

¹⁴³ Bundesrats-Drucks. 463/13 vom 31.05.2013, Anlage, S. 1 f.

Kritiker befürchten bei Einbeziehung von Kultur in das Freihandelsabkommen eine Verdrängung staatlicher Förderungen auf dem Kultursektor¹⁴⁴ und eine daraus resultierende Abnahme kultureller Vielfalt in Deutschland¹⁴⁵. Daneben wird aber auch der Zusammenhang betont zwischen Demokratie und dem historisch begründeten deutschen Modell einer Wahrung kultureller Vielfalt durch die öffentliche Hand:

„Kritik und Meinungsfreiheit sind konstitutiv für eine Demokratie. Kreative und Intellektuelle sind das Korrektiv einer Gesellschaft. Das können sie aber nur sein, wenn sie nicht zwangsläufig gefallen müssen. Deshalb gibt es in Deutschland diese auskömmliche Kulturförderung, damit die Künste kritisch, sperrig, heterogen und nicht nur affirmativ auftreten können.“¹⁴⁶

Inzwischen einigten sich die 27 an den Verhandlungen beteiligten europäischen Regierungen auf Drängen Frankreichs zwar darauf, audiovisuelle und kulturelle Dienstleistungen aus dem EU-Verhandlungsmandat mit den USA auszuklammern (*exception culturelle*).¹⁴⁷ Allerdings soll es jederzeit möglich sein, diese Ausnahmen wieder in die Verhandlungen einzubeziehen, sofern die europäischen Mitgliedstaaten zustimmen. Trotz der Ausklammerung des audiovisuellen und kulturellen Sektors von europäischer Seite haben die USA den Bereich audiovisueller Medien auf die Verhandlungsagenda gesetzt.¹⁴⁸

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode unterstreicht, das besondere „Schutzbedürfnis von Kultur und Medien [...] muss auch bei den Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA durch Ausnahmeregelungen berücksichtigt und gesichert werden.“¹⁴⁹ [...] Wir werden [...] auf den Schutz von [...] Kultur und Medien Wert legen.“¹⁵⁰

Dennoch bleibt Besorgnis angesichts möglicher Auswirkungen des geplanten Freihandelsabkommens auf kulturelle Vielfalt in Europa respektive in Deutschland.¹⁵¹ Im nordrhein-westfälischen Landtag warnte der SPD-Abgeordnete *Bialas*: „Das Anse-

¹⁴⁴ Vgl. etwa Kilb/Rüther 2013: Man muss ein Brandstifter sein. Interview mit Oliver Scheytt vom 16.09.2013.

¹⁴⁵ Vgl. etwa Grütters 2014: Kultur ist keine Handelsware; Deutscher Kulturrat 2014: Pressemitteilung vom 24.01.2014.

¹⁴⁶ Grütters 2014: Kultur ist keine Handelsware.

¹⁴⁷ Deutscher Kulturrat 2013: Pressemitteilung vom 15.06.2013.

¹⁴⁸ Deutscher Kulturrat 2014: Pressemitteilung vom 21.01.2014.

¹⁴⁹ CDU/CSU/SPD-Koalitionsvertrag 2013, S. 113.

¹⁵⁰ CDU/CSU/SPD-Koalitionsvertrag 2013, S. 168.

¹⁵¹ Vgl. etwa die Pressemitteilung des Deutschen Kulturrates vom 21.01.2014, die auf entsprechende Besorgnis des Intendanten des Westdeutschen Rundfunks, Tom Buhrow, der rheinland-pfälzischen Ministerpräsidentin Manu Dreyer und des Präsidenten des Deutschen Kulturrates, Christian Höppner, hinweist; Deutscher Kulturrat 2014: Pressemitteilung vom 21.01.2014.

hen von Kulturgütern als Handelsware wäre das Ende unseres heutigen Verständnisses von Kultur und ihren Aufgaben.“¹⁵²

Angeichts dieser Entwicklung mag die kulturpolitische Entscheidung der Landesregierung für ein Kulturfördergesetz auch ein gewissermaßen ‚trotziges‘ Zeichen sein: Ein Kulturfördergesetz ist Ausdruck eines gewissen Kulturprotektionismus und bekräftigt die in Deutschland geltende Fürsorge des Staates gegenüber Kulturschaffenden.

5 Verrechtlichung als Antwort auf kulturpolitische Herausforderungen

Mit einem Kulturfördergesetz geht die Landesregierung von NRW angesichts der kulturpolitischen Herausforderungen den Weg der Verrechtlichung. Diese Entscheidung für „die im Sinne der ‚Kulturhoheit‘ [...] stärkste Form hoheitlichen Handelns“¹⁵³ spiegelt den Ansatz einer aktivierenden Kulturpolitik, die nicht nur mit Blick auf die Bereitstellung von Ressourcen operiert, sondern auch mit Blick auf die Gestaltung von Recht¹⁵⁴. Die Landesregierung folgt insoweit der Auffassung *Oliver Scheytts*, wonach „gesetzliche Rahmenbedingungen konstitutive Bedeutung für Kultur und Kulturentfaltung“¹⁵⁵ haben und die „Länder [...] ihre Zurückhaltung im Erlass von Kulturfachgesetzen [...] aufgeben“¹⁵⁶ sollten. Seine Bedenken hinsichtlich einer Verrechtlichung von Kultur, insoweit „eine gesetzliche Normierung für bestimmte Kulturbereiche und die daraus folgende ‚Gleichmacherei‘ dem Charakter des jeweiligen Bereiches widerspräche“¹⁵⁷ und beispielsweise „das von künstlerischer Individualität geprägte Theaterwesen kein Feld für gesetzliche Regelungen“¹⁵⁸ sei, ordnet die Landesregierung ihrem Ziel unter, mit dem KFG eine gesetzliche Regelung für alle Kulturbereiche zu schaffen¹⁵⁹ sowie ihrer Entscheidung, nicht den Weg über Spartengesetze einzuschlagen.

Die Landesregierung betritt mit dem Projekt eines Kulturfördergesetzes bundesweit Neuland. Allerdings wird inzwischen auch in anderen Ländern, etwa Bremen, Thü-

¹⁵² Landtag NRW, Plenarprotokoll 16/58 vom 14.05.2014, S. 5820.

¹⁵³ Schwalb 2011: Rahmenbedingungen der Kulturfinanzierung und ihrer Steuerung, S. 99.

¹⁵⁴ Vgl. Scheytt, Kulturpolitische Mitteilungen III/2008, S. 36.

¹⁵⁵ Scheytt 2005: Kommunales Kulturrecht, Rd. 32.

¹⁵⁶ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 120.

¹⁵⁷ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 128.

¹⁵⁸ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 128.

¹⁵⁹ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 2.

ringen und Mecklenburg-Vorpommern, über das Ob und Wie von Kulturfördergesetzen nachgedacht.¹⁶⁰ Abgesehen von Kulturfachgesetzen in den einzelnen Ländern wird bisher jedoch nur im 1994 in Kraft getretenen Sächsischen Kulturraumgesetz¹⁶¹ die Kulturförderung eines Landes geregelt, das jedoch vor allem einem Kulturlastenausgleich zwischen städtischen und ländlichen Kulturräumen dient. Dort ist zudem – ebenfalls bislang bundesweit ein Einzelfall – Kulturpflege als kommunale Pflichtaufgabe gesetzlich verankert (§ 2 Abs. 1 SächsKRG).

5.1 Begriff der Verrechtlichung

Verrechtlichung wird im Zusammenhang mit Normierungen im Kulturbereich häufig als Gefahr für die Kultur gesehen.¹⁶² Obwohl Recht zuvörderst eine freiheitssichernde Funktion¹⁶³ zukommt, hat der Begriff Verrechtlichung, zumal im Zusammenhang mit Kultur, eher eine negative Konnotation¹⁶⁴. *Hans-Jürgen Papier* betont dagegen zu Recht, Verrechtlichung sei nichts, was per se zu kritisieren oder zu verurteilen wäre. Es gehe vielmehr um die Frage des richtigen Maßes; es gelte, Überregulierungen zu verhindern bzw. abzubauen, die die Freiheit beeinträchtigen.¹⁶⁵ Der Begriff Verrechtlichung soll deshalb in dieser Arbeit wertneutral verwendet werden.

Gegen Verrechtlichung im Kulturbereich werden unterschiedliche Bedenken vorgebracht. Einige werden im Folgenden angesprochen, um ihnen im Anschluss die Begründung der Landesregierung für die Notwendigkeit des geplanten Gesetzes entgegenzuhalten. Deren Argumente werden wiederum im Rahmen der Analyse des Referentenentwurfs überprüft.

¹⁶⁰ Bremen 2011: „Die CDU will ein Kulturfördergesetz einbringen, in dem Leitlinien, Grundsätze und Aufgaben der Kulturförderung formuliert werden.“ Deutscher Kulturrat 2011: Sieben Fragen zu sieben Wahlen; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag Thüringen 2011: Grüne werben nachdrücklich für ein Thüringer Kulturfördergesetz; für Mecklenburg-Vorpommern: Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Plenarprotokoll 6/34 vom 30.01.2013, S. 41 ff.

¹⁶¹ Gesetz über die Kulturräume in Sachsen vom 18.08.2008, SächsGVBl. Jg. 2008 Bl.-Nr. 13, S. 539.

¹⁶² Vgl. Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (18); Cornel, Kulturpolitische Mitteilungen III/2004, S. 29 ff. Im Schrifttum werden zudem Bedenken von Experten (jedoch ohne namentliche Nennung) zitiert, die von der Enquête-Kommission Kultur in Deutschland gehört worden waren: Danach drohten „Verrechtlichung und Bürokratisierung“, wenn versucht werde, ein Thema wie Kultur juristisch zu erfassen: vgl. von Beyme 2012: Kulturpolitik in Deutschland, S. 186.

¹⁶³ Vgl. Papier 2008: „Der Zweck des Staates ist die Freiheit“.

¹⁶⁴ Vgl. etwa Schubert/Klein 2011: Das Politlexikon. Verrechtlichung: „Der Begriff V. [Verrechtlichung] soll zum Ausdruck bringen, dass in modernen Staaten der Handlungsraum in allen Lebensbereichen zunehmend durch Gesetze, Verordnungen, Erlasse, Normierungen etc. bestimmt bzw. eingeschränkt wird.“

¹⁶⁵ Vgl. Papier 2008: „Der Zweck des Staates ist die Freiheit“.

5.2 Bedenken gegen Verrechtlichung im Kulturbereich

Die Enquête-Kommission ‚Kultur in Deutschland‘ gibt in ihrem Schlussbericht zu bedenken, dass „eine durchgehende ‚Normierung‘ und Verrechtlichung der kommunalen Kulturarbeit nicht unbedingt die Vielfalt des kulturellen Lebens stärken würde. Auch erheben sich Zweifel, ob ein Mehr an Gesetzen auch ein Mehr an Kultur zur Folge hätte [...]“. ¹⁶⁶ Mehr Schaden als Nutzen durch Normierung im Kulturbereich sehen andere im Hinblick auf die mit ihr in der Regel verbundene Zunahme von Bürokratisierung. ¹⁶⁷

Speziell gegen Kulturfördergesetze wird zudem mit Hinweis auf deren potenzielle Unbestimmtheit argumentiert. Seine Skepsis gegenüber dem Sinn von Kulturfördergesetzen begründete insoweit schon in den 80er Jahren *Steiner*:

„Allgemeine Kulturfördergesetze der Länder [...] sind ohnehin kein ernsthaftes Thema, weil sie nichts und schon gar nicht die Kultur fördern würden. Sie müßten wegen der sehr unterschiedlichen Sachlagen in den einzelnen Sparten von Kunst und Kultur notwendig substanzlos sein oder zu sachwidrigen Vereinfachungen führen.“ ¹⁶⁸

Auf mögliche negative Auswirkungen der mit einer Verrechtlichung von Kulturförderentscheidungen verbundenen Bindungswirkung weist *Huster* hin. Er gibt zu bedenken, dass Entscheidungsträger, sobald sie mit engeren rechtlichen Vorgaben konfrontiert seien und gerichtliche Kontrolle fürchten müssten, dazu tendieren, ihr Entscheidungsverhalten zu ändern: „[...] von gewagten und innovativen Ansätzen hin zu eher konventionellen, weil gerichtsfesten Entscheidungen. Ob der Kulturpolitik und dem Gemeinwesen damit gedient wäre, kann man bezweifeln.“ ¹⁶⁹

Zudem ist bei der Beurteilung der Erforderlichkeit des KFG auch zu bedenken, dass eine bürokratiearme, möglichst schlanke Gesetzgebung als oberstes Prinzip der Gesetzgebungspraxis in NRW gilt. ¹⁷⁰ In § 82.1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes NRW (GGO) ¹⁷¹ heißt es: „Jedes Gesetzgebungsverfahren ist auf Notwendigkeit [...] zu prüfen.“ Anlage 4 zur GGO enthält entsprechend einen Prüfbogen zur Erforderlichkeit von Normvorhaben, in dem beispielsweise anzugeben ist, ob es möglich ist, das Regelungsziel auf andere Weise zu erreichen (Anlage 4

¹⁶⁶ Enquête-Kommission 2007, S. 89.

¹⁶⁷ Cornel, Kulturpolitische Mitteilungen III/2004, S. 29 (31).

¹⁶⁸ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (18).

¹⁶⁹ Huster 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität, S. 111 (117).

¹⁷⁰ Vgl. Schönenbroicher, Art. 1 Rd. 37; Art. 65 Rd. 6, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

¹⁷¹ Stand: 28.05.2014.

GGO NRW, II Punkt 1.3) oder ob die in Aussicht genommene Regelung der Verwaltungspraxis überlassen bleiben kann (Anlage 4 GGO NRW, II Punkt 1.5).

Als Randnotiz sei bemerkt, dass die SPD-geführte Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern einen Antrag für ein Kulturfördergesetz Anfang 2013 unter anderem mit folgendem Hinweis ablehnte:

„Insgesamt würde ein solches Gesetz also nur das Gewissen beruhigen, an der Realität änderte sich eigentlich nichts, Kapazitäten würden gebunden und am Ende würde in der Sache nichts für die Kultur bewegt.“¹⁷²

5.3 Begründung der Notwendigkeit eines Gesetzes im Gesetzesantrag

In der Einleitung des Gesetzesantrages zu einem Kulturfördergesetz forderten die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW,

„angesichts dieser Entwicklung [...] verbindliche Eckpunkte für die Förderung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung und die Voraussetzungen für ihre qualitätsvolle Weiterentwicklung zu schaffen und dafür eine gesetzliche Regelung zu verabschieden“¹⁷³.

Daneben wird eine „breite Diskussion über die Kulturförderung“ für notwendig erachtet und betont, „der Landtag [lehne] eine gesetzliche Regelung allein für das Bibliothekswesen ab“¹⁷⁴. Anders als in der Einleitung bleibt der Gesetzesantrag allerdings unter der Überschrift „Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Förderung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen“ eine Begründung für die Erforderlichkeit eines Gesetzes schuldig. Dort heißt es lediglich, dass man „die durch die Landesregierung auf der Grundlage des Koalitionsvertrages von 2010 initiierten Ansätze einer Weiterentwicklung in der Kultur und Kunst“¹⁷⁵ begrüße. Gleichsam zur Bekräftigung einer Notwendigkeit fett gedruckt heißt es zwei Sätze weiter: „Der Landtag NRW sieht die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Förderung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung.“¹⁷⁶

Die Notwendigkeit für ein Kulturfördergesetz mag aus Sicht der Regierungsfractionen im Sommer 2011 zumindest auch vor folgendem Hintergrund angenommen worden sein: Dem Antrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜ-

¹⁷² Brodkorb, Rede in der 34. Sitzung des Landtags Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Januar 2013, Plenarprotokoll 6/34, S. 43.

¹⁷³ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 2.

¹⁷⁴ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 2.

¹⁷⁵ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 4.

¹⁷⁶ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 4.

NEN im Juli 2011 für ein Kulturfördergesetz vorausgegangen war im November 2010 ein Antrag der CDU-Fraktion im Landtag für ein Bibliotheksgesetz, mit dem „Aufgaben und Pflichten als auch die Finanzierung eines modernen öffentlichen Bibliothekswesens [...] gesetzlich geregelt“¹⁷⁷ werden sollten. Eine Spartenregelung allein für das Bibliothekswesen lehnten die Regierungsfaktionen aber ab, „weil es zu kurz greift und andere Sparten benachteiligen würde“¹⁷⁸. Den Antrag der CDU-Fraktion für ein Bibliotheksgesetz nahmen die Regierungsparteien zum Anlass, eine Regelung zur Sicherung nicht nur der Sparte Bibliothekswesen zu suchen, sondern für alle Kulturbereiche. Unmittelbar nachdem der Gesetzesantrag für ein KFG vorlag, wurde die Abstimmung über den Gesetzentwurf der CDU-Fraktion im Landtag NRW für ein Bibliotheksgesetz auf unbestimmte Zeit zurückgestellt.¹⁷⁹ Dies geschah sogar auf Anregung der CDU-Fraktion, die den Gesetzentwurf der Regierungskoalitionen zu einem Kulturfördergesetz abwarten wollte.¹⁸⁰ Laut Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE vom 20. Juli 2011, dem der Landtag am 21. Juli 2011 zustimmte,¹⁸¹ sollte der Gesetzentwurf „baldmöglichst, jedoch spätestens bis zum 01.12.2011“ vorgelegt werden. Mit Beendigung der 15. Wahlperiode war das Gesetzesvorhaben zu einem Bibliotheksgesetz schließlich entsprechend § 113 GeschO LtgNW der sogenannten Diskontinuität anheimgefallen und galt damit als erledigt.

5.4 Begründung der Notwendigkeit eines Gesetzes im Referentenentwurf

Der Referentenentwurf und seine Begründung versuchen, die Notwendigkeit des Kulturfördergesetzes mit verschiedenen Argumenten zu stützen. In der Einleitung des Entwurfs heißt es:

„Um die Wahrnehmung des Verfassungsauftrages unter veränderten Bedingungen auch in Zukunft sicherzustellen, erscheint es notwendig, für die Kulturförderung durch Gesetz eine verbindliche und verlässliche Grundlage zu schaffen.“¹⁸²

Transparenz¹⁸³, Planungssicherheit¹⁸⁴, Verlässlichkeit¹⁸⁵, Verbindlichkeit¹⁸⁶ und ein Bedeutungsgewinn von Kultur¹⁸⁷ sind Argumente, die die Notwendigkeit eines Kulturfördergesetzes aus Sicht der Landesregierung stützen sollen.¹⁸⁸

¹⁷⁷ Landtag NRW, Drucks. 15/474 vom 03.11.2010, S. 1.

¹⁷⁸ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 2.

¹⁷⁹ Landtag NRW, APr. 15/262 vom 13.07.2011, S. 1.

¹⁸⁰ Vgl. Landtag NRW, APr. 15/262 vom 13.07.2011, S. 4.

¹⁸¹ Vgl. Landtag NRW, APr. 15/39 vom 21.07.2011, S. 3889.

¹⁸² Referentenentwurf KFG, S. 2.

¹⁸³ Referentenentwurf KFG, S. 2, 3; Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 4.

Kritisch angemerkt sei bereits hier: Da die vollziehende Gewalt nach Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden ist, lassen sich Verbindlichkeit und Verlässlichkeit von Kulturförderung zwar grundsätzlich durch ein Gesetz erhöhen. Sie werden aber zu äußerst schwachen Argumenten für Verrechtlichung, wenn man die aktuellen Pläne der Landesregierung im Bereich Denkmalschutz zur Kenntnis nimmt. Die Existenz eines nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes schützt Eigentümer privater und kultureller Baudenkmäler nicht davor, dass die Landesregierung Zuschussförderung für den Denkmalschutz massiv kürzt und Eigentümer privater und kultureller Baudenkmäler zukünftig über ein Darlehensförderprogramm auf Kredite der NRW-Bank verweist¹⁸⁹. Verbindlichkeit und Verlässlichkeit von Kulturförderung – wie auch Planungssicherheit für Kulturschaffende – sind somit letztlich weniger eine Frage des gewählten juristischen Instruments, sondern eine haushaltspolitische Frage. Die Tatsache, dass sich aus dem Kulturfördergesetz „keine zusätzlichen Kosten für den Landeshaushalt“¹⁹⁰ ergeben, mag Hinweis für die mit diesem Gesetz erreichbare Verbindlichkeit von Kulturförderung sein.

In der Begründung zum Referentenentwurf liest sich wie ein weiteres Argument für das KFG: „NRW folgt damit [mit dem KFG] dem Beispiel anderer Länder wie der Schweiz oder Österreich, die die Förderung von Kultur und Kunst gesetzlich geregelt haben“.¹⁹¹ Die Landesregierung bezieht sich hier vermutlich auf die Ergebnisse der Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“, die sich umfassend mit Formen von Kulturkompetenzverteilung und Kulturfördermodellen auseinandergesetzt hatte, um im Sinne von Best Practice Anregungen für Handlungsempfehlungen zu gewinnen¹⁹². Eine Empfehlung für Kulturfördergesetze, die beispielsweise in der Schweiz oder Österreich bestehen,¹⁹³ hatte die Enquête-Kommission allerdings nicht gegeben.

¹⁸⁴ Vgl. Referentenentwurf KFG, S. 2; Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 4.

¹⁸⁵ Vgl. etwa Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 1, 3, 4.

¹⁸⁶ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 4.

¹⁸⁷ Referentenentwurf KFG, S. 1, 2.

¹⁸⁸ Die genannten Argumente finden sich bereits im Eckpunktepapier zum KFG: vgl. Eckpunktepapier KFG 2013, S. 2 (I. Ausgangsüberlegungen); ebenso bei Schäfer 2013: Entwicklung des Kulturfördergesetzes in Nordrhein-Westfalen, S. 105 (106).

¹⁸⁹ Vgl. etwa Kellers 2013: Ein letzter Rest Denkmalförderung; Architektenkammer Nordrhein-Westfalen 2014.

¹⁹⁰ Referentenentwurf KFG, S. 3 (Abschnitt D).

¹⁹¹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 1.

¹⁹² Vgl. etwa Enquête-Kommission 2007, S. 39, 54, 72 ff., insb. 142 f.

¹⁹³ Vgl. zu Kulturfördergesetzen in Österreich und der Schweiz: Zembylas 2011: Rechtspolitische Sinn oder Unsinn von Kulturförderungsgesetzen.

Im Rahmen des Landtagstalks zum Referentenentwurf am 3. Juni 2014 wurde zudem ein Informationsblatt des MFKJKS NRW verteilt mit dem Titel „Was bringt ein Kulturfördergesetz?“ und dem Untertitel „Zehn Gründe für das Kulturfördergesetz“. Die Begründung für die Notwendigkeit eines Gesetzes ist mithin im Laufe des Arbeitsprozesses für ein KFG immer komplexer geworden. Die Kombination von Titel und Untertitel deutet an, dass argumentativ nicht klar unterschieden wird zwischen Zielen, die mit dem Gesetz verfolgt werden, und der Frage, ob hierzu zwingend ein Gesetz erforderlich ist. So wird hier unter anderem als Grund für ein KFG genannt, dass eine Bibliotheksfachstelle geschaffen werden soll. Dies bedarf nach hier vertretener Auffassung nicht notwendig eines Gesetzes.

5.5 Sicherung von Freiheit als Maßstab für die Erforderlichkeit eines Kulturfördergesetzes

Angesichts erster Bedenken gegen die Tragfähigkeit der Argumente der Landesregierung für ein Kulturfördergesetz stellt sich die Frage, was jenseits dieser Argumente Maßstab für die Erforderlichkeit des Kulturfördergesetzes sein könnte.

Mit einem Kulturfördergesetz erhebt das Land NRW den Anspruch, gestaltend¹⁹⁴ und planend¹⁹⁵ im Kulturbereich tätig zu werden mit dem Ziel, „die schöpferische Entfaltung des Menschen zu ermöglichen“ (§ 3 Ziff. 1). Das hierin zum Ausdruck kommende Neutralitätsdilemma¹⁹⁶ des Staates zwischen staatlichem Förderauftrag und Kunstfreiheit lässt sich nicht auflösen. Dies wird auch von Teilen des Schrifttums betont.¹⁹⁷ Dem Staat bleiben das Recht und die Pflicht, jenseits individueller Freiheitssicherung Gesellschaftspolitik zu gestalten und im Interesse des Gemeinwohls Grundlagen für kulturelles Leben zu sichern. Eine völlige Enthaltensamkeit des Staates wäre vordergründig die ‚puristischste Lösung‘, im Ergebnis jedoch organisierte Verantwortungslosigkeit. Sie würde die Existenzsicherung von Kunst- und Kulturschaffenden allein dem freien Wettbewerb unterwerfen und vom Geschmack des Publikums abhängig machen. Eine Beschränkung des Staates auf eine indirekte Förderung durch Rahmengesetzgebung, etwa Steuergesetzgebung, wie sie vereinzelt

¹⁹⁴ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 5: „Um die Kulturförderung zielorientiert, strukturorientiert und nachvollziehbar zu gestalten [...]“.

¹⁹⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 3, 9, 63.

¹⁹⁶ Siehe Kapitel 4.1.2.

¹⁹⁷ Vgl. Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 102; Huster 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität, S. 111 (112).

gefordert wird,¹⁹⁸ ist ebenfalls abzulehnen, weil auch dies kaum zur Existenzsicherung von Kulturschaffenden beitragen würde und für Innovatives die Chance öffentlicher Aufmerksamkeit minimieren würde.

Die Praxis eines Kultur auch direkt, nämlich durch finanzielle Zuwendungen, fördernden Staates ist folglich nicht nur zulässig, sondern erforderlich. Ein strikte Neutralität wählender Verzicht des Staates, Schwerpunkte in der Förderung zu setzen und Auswahlentscheidungen etwa bei der Prämierung von Kulturprojekten zu treffen, würde in der Konsequenz zu einer Verteilung von Fördermitteln nach dem Gießkannenprinzip führen. Ein Gießkannenprinzip ist aber mit der herrschenden Meinung¹⁹⁹ abzulehnen. Angesichts ohnehin knapper öffentlicher Mittel für Kulturförderung wäre dies keine sachgerechte Lösung. Der Staat muss also Wertungen vornehmen, um die zur Verfügung stehenden Mittel in einer dem Gemeinwohl dienenden Weise verteilen zu können.

Diesen Ansatz verfolgt das Kulturfördergesetz mit planenden, steuernden und Auswahlentscheidungen treffenden Elementen (Kulturförderplan, Ermächtigung zum Erlass von Förderrichtlinien, individuelle Künstlerförderung, Entscheidungen über Förderpreise, Stipendien etc.). Diese die Freiheit von Kunst und Kultur vom Staat berührenden Elemente des Gesetzes müssen durch freiheitssichernde Elemente kompensiert werden, damit – um im *Braun'schen* Bild²⁰⁰ zu bleiben – die insoweit veränderte Balance wieder ins Gleichgewicht gebracht wird.

Im Hinblick auf eine die Freiheit sichernde Funktion des geplanten Kulturfördergesetzes ist folglich von Interesse, ob und in welchem Umfang es Instrumente vorsieht, die seine Kultur gestaltenden, planenden und steuernden Elemente kompensieren. Als solche Instrumente kommen eine partizipative Ausgestaltung staatlicher Entscheidungsfindung und eine verfahrensmäßige Absicherung von Partizipation in Betracht.

¹⁹⁸ Vgl. Heuer, NJW 1985, S. 232 (234).

¹⁹⁹ Vgl. Huster 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität, S. 111 (112); Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 104, der meint, dass „die Gießkannenförderung als generelle Förderform in der Praxis an der Begrenztheit der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel scheitern würde“.

²⁰⁰ Siehe Kapitel 4.1.2.

5.5.1 Legitimation staatlicher Kulturentscheidungen durch Partizipation

Wenn auch staatliche Förderentscheidungen zweifellos von dem aus Art. 5 Abs. 3 GG ableitbaren Förderauftrag umfasst sind, wird angesichts des beschriebenen Spannungsfelds zwischen diesem Förderauftrag und der Freiheit von Kunst gefordert, die Legitimation staatlicher Förderentscheidungen durch eine Partizipation kultureller Akteure auf eine breitere Basis zu stellen.²⁰¹ Im Schrifttum wurde dieser Ansatz bereits in den 1980er Jahren unter dem Stichwort „Partizipation als Kompensation“²⁰² diskutiert.

Ohnehin ist fraglich, ob und inwiefern bei der Definition von Fördervoraussetzungen und bei Förderentscheidungen eine Einbeziehung externen Sachverständigen nicht nur ratsam, sondern erforderlich ist. Entsprechend wird im Schrifttum argumentiert, „[...] es wäre eine Illusion zu glauben, dass staatlich-politische Entscheidungsträger kompetente ästhetische Förderungsentscheidungen treffen können“.²⁰³ Entscheidungsfindungsverfahren der öffentlichen Hand sollten „durch eine breitere Beteiligung *partizipativer* – also besser vermittelt und *näher dran* – und durch die Einbeziehung externer Wissensressourcen qualitativ hochwertiger vollzogen werden“²⁰⁴ [Hervorhebungen im Original]. Partizipation hält, so *Braun*, den Einsatz öffentlicher Mittel in der Balance zwischen staatlichen Aufgaben und den unterschiedlichen Interessen von Individuen und Gruppen, Kunst, Markt und Gesellschaft²⁰⁵. Insbesondere seien Kunstbewertung und -auswahl Fachleuten und Vertretern aus dem sozial-kulturellen Feld der Kunst vorbehalten;²⁰⁶ Empfehlungen solcher Fachbeiräte soll eine hohe Bindungswirkung zukommen.²⁰⁷

Bemerkenswert ist, dass bereits im Jahr 1970 Überlegungen zu einer partizipativen Gestaltung staatlicher Entscheidungsfindungen im Kulturbereich angestellt wurden:

„Staatliche Hilfe für ein freies, weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe unterworfenen Kunstleben bedeutet negativ das Verbot, das freiheitssichernde Spannungsverhältnis zwischen Staat und Außerstaatlichem in den einpoligen Machtmonopolismus der einen

²⁰¹ Vgl. Föhl 2012: Governance im Kulturbereich – Neue Konzepte braucht das Land?, S. 79 (83, 85); Huster 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität, S. 111 (116); Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 126; Graul (schon!) 1970: Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Fördertätigkeit, S. 73.

²⁰² Schmitt Glaeser 1984: Die Partizipation der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung. S. 35 (42).

²⁰³ Huster 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität, S. 111 (116).

²⁰⁴ Föhl 2012: Governance im Kulturbereich – Neue Konzepte braucht das Land?, S. 79 (83).

²⁰⁵ Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 126.

²⁰⁶ Vgl. Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 125 (126).

²⁰⁷ Vgl. Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 125 (133).

oder anderen Seite zu überführen, positiv aber die Aufgabe komplementären Sich-Ergänzens, des Zusammenwirkens des staatlich Organisierten [...] mit Mitgliedern des politischen Gemeinwesens [...].“²⁰⁸

Gerade angesichts des mit einem Kulturfördergesetz verfolgten Ziels, mehr Transparenz von Kulturförderung im Land zu bewirken, erscheint die Einbeziehung von Kulturschaffenden in Entscheidungsfindungen staatlicher Stellen in NRW ein geeignetes Instrument, die Legitimation staatlicher Förderentscheidungen auf eine breitere Basis zu stellen. Gleichzeitig trägt Partizipation dazu bei, den kulturpolitischen Diskurs zu beleben und damit die Bedeutung von Kultur im öffentlichen Bewusstsein zu stärken.

5.5.2 Legitimation staatlicher Kulturentscheidungen durch Verfahren

Wenn sie ein Gegenwicht zu staatlicher Einflussnahme auf Kultur sein soll, darf das Ob und Wie von Partizipation aber nicht im Ermessen des Staates stehen. Deshalb fordert *Huster* zu Recht:

„Die Eigenlogik ästhetischer Qualitätsurteile muss [...] verfahrensrechtlich über die Einrichtung entsprechend fachkundig besetzter Entscheidungsgremien eingefangen werden.“²⁰⁹

In der Argumentation anders als *Huster*, aber mit gleicher Konsequenz, fordert auch *Braun* besondere Verfahren, die die Legitimation staatlicher Kulturförderentscheidungen stärken. Er spricht von Prinzipien, die das „legitimatorische Defizit staatlicher bzw. kommunaler Kunstförderung beseitigen“²¹⁰ und hält ausdrücklich für erforderlich, dass nicht nur Auswahlverfahren, sondern auch Verfahren kulturpolitischer Planungen, also etwa die Aufstellung von Kulturentwicklungsplänen, partizipativ gestaltet werden.²¹¹ Die Regeln zur Besetzung entsprechender Gremien empfiehlt er, in einer Verfahrensordnung festzulegen.²¹²

Wichtig und richtig erscheint in diesem Zusammenhang der Hinweis von *Patrick S. Föhl*, dass durch Verfahren abgesicherte kooperative Entscheidungen keinesfalls ein Ersatz für bestehende demokratisch legitimierende Entscheidungsfindungsprozesse

²⁰⁸ Graul 1970: Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Fördertätigkeit, S. 73.

²⁰⁹ Huster 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität, S. 111 (116).

²¹⁰ Braun 2013: Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland, S. 9.

²¹¹ Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 125 (130).

²¹² Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 125 (130).

sein können und sollen, sondern diese ergänzen sollen.²¹³ Sowohl *Huster* als auch *Braun* – Letzterer ausdrücklich²¹⁴ – knüpfen an *Niklas Luhmann* an, der die Bedeutung von Verfahren wie folgt beschrieben hat:

„Verfahren [...] sind jedoch die Form, in der das politische System zu seiner eigenen Legitimation beiträgt. Sie symbolisieren durch ihre institutionelle und rechtliche Verankerung Identität der Entscheidungsweise und Kontinuität ähnlicher Erfahrungen, und das ist eine unentbehrliche Voraussetzung für jedes Lernen. Das Publikum kann so durch Erfahrung lernen, sich trotz prinzipieller Variabilität allen Rechts im großen und ganzen sicher zu fühlen, und Systemvertrauen zu fassen. Verfahren sind eine notwendige, wenn auch allein nicht ausreichende Einrichtung der Legitimierung von Entscheidungen.“²¹⁵

Eine verfahrensmäßige Absicherung von Partizipation steht zweifelsfrei im Zielkonflikt zu einem grundsätzlich erstrebenswerten Abbau bürokratischer Verfahren. Insoweit partizipative Verfahren allerdings dazu beitragen, kulturelle Autonomie und Pluralismus zu stärken, sichern sie die Freiheit kulturellen Lebens von staatlichem Einfluss, der zwangsläufig mit einem Landesgesetz zu Kulturförderung verbunden ist.

5.6 Zwischenergebnis

Die von der Landesregierung genannten Argumente für die Notwendigkeit eines Kulturfördergesetzes geben auf den ersten Blick Anlass zu Zweifeln, ob ein Gesetzesvorhaben erforderlich ist, um die kulturpolitischen Ziele der Landesregierung zu realisieren. Jenseits einer rechtlichen Analyse erfolgt die Analyse des Referentenentwurfs daher auch unter dem Aspekt, ob und inwieweit das geplante Gesetz – wie es die Einleitung zum Gesetzentwurfs benennt – alternativlos²¹⁶ ist. Als Maßstab für die Erforderlichkeit des Gesetzes wird hier neben den von der Landesregierung genannten Gründen auch seine freiheitssichernde Funktion in den Blick genommen. Insoweit ist zu untersuchen, ob und inwieweit das geplante Kulturfördergesetz Einbeziehung externen Sachverständs sowie kultureller Akteure in Kulturentscheidungen staatlicher Stellen ermöglicht und durch Verfahrensregeln absichert.

²¹³ Föhl 2012: Governance im Kulturbereich – Neue Konzepte braucht das Land? S. 79 (83). Ebenso Bertelsmann Stiftung 2003: Reform der Gemeindefinanzen: „Der Staat muss [...] Beteiligung und Mitsprache in neuen Formen zulassen. Damit wird nicht das Prinzip der repräsentativen Demokratie aufgehoben, sondern um kooperative und direkte Elemente ergänzt und Demokratie wieder gestärkt und belebt.“

²¹⁴ Vgl. Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 125 (126).

²¹⁵ Luhmann 1978: Legitimation durch Verfahren, S. 199.

²¹⁶ Vgl. Referentenentwurf KFG, S. 3.

Zu klären ist, ob das geplante Kulturfördergesetz mehr ist als gut gemeinter Aktionismus angesichts der kulturpolitischen Herausforderungen in NRW oder ob hier mit Montesquieu letztlich festzustellen ist: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“²¹⁷

6 Verzicht auf Legaldefinitionen

Die Begründung zum Referentenentwurf stellt klar, dass das KFG eine gesetzliche Definition der Begriffe Kunst und Kultur bewusst nicht vornimmt.²¹⁸ Das Gesetz verzichtet insbesondere auf Legaldefinitionen. Während noch im Vorfeld zum Gesetzentwurf eine Konkretisierung der Begriffe auf Normebene kontrovers diskutiert²¹⁹ und teilweise die Auffassung vertreten worden war, die Erarbeitung eines Kulturfördergesetzes „müsse eine Auseinandersetzung mit der Definition des Kulturbegriffes enthalten“²²⁰, entscheidet sich der Referentenentwurf für einen offenen²²¹ und zugleich erweiterten Kunst- und Kulturbegriff²²². Die Offenheit des dem Gesetz zugrunde gelegten Kulturbegriffs wird deutlich in der Aufnahme eines Handlungsfelds „Experimente“ (§ 17), der gleichsam eine Öffnungsklausel zur Förderung von Innovativem, noch nicht Definierbarem darstellt. Der erweiterte Kulturbegriff des geplanten Gesetzes spiegelt sich im breiten Spektrum der Handlungsfelder in Teil 3, das neben den klassischen Kulturförderbereichen auch kulturelle Bildung, Breiten- und Soziokultur mit einbezieht und der zunehmenden Bedeutung von Kultur als Wirtschaftsfaktor Rechnung trägt. Die Handlungsfelder geben dem Kulturbegriff Kontur.

Auf die grundsätzliche Schwierigkeit, den Kulturbegriff zu konkretisieren, hat die Deutsche Vereinigung der Staatsrechtslehrer hingewiesen: Kaum ein anderer Begriff sei derartig unscharf, vieldeutig und ideologisch aufgeladen wie der Kulturbegriff; auch die Verfassungsrechtswissenschaft verfüge über keinen präzisen Begriff der

²¹⁷ Charles-Louis Montesquieu 1748: Vom Geist der Gesetze. Zitiert nach: Thierse 2004.

²¹⁸ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 6.

²¹⁹ Beispielweise auf den fünf Regionalkonferenzen im Frühjahr 2013: vgl. MFKJKS NRW 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG, S. 11, sowie in Forum 1 „Kulturbegriff des Kulturfördergesetzes“ der Parlamentarischen Begegnung „Kultur und Politik in Nordrhein-Westfalen“ am 10. Dezember 2012.

²²⁰ MFKJKS NRW 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG, S. 11.

²²¹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 6. Insoweit folgt es etwa Scheytt 2005: Kommunales Kulturrecht, Rd. 13, der ein offenes Kulturkonzept insbesondere im kommunalen Kulturrecht befürwortet.

²²² Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 2.

Kultur.²²³ Mit der Entscheidung für einen offenen Kunst- und Kulturbegriff folgt der Referentenentwurf der im Vorfeld des Gesetzentwurfes vertretenen Ansicht, eine begriffliche Konkretisierung von Kunst und Kultur werde der Vielfalt sowie der ständigen dynamischen Entwicklung des Kunst- und Kulturbereichs nicht gerecht; für einen offenen Kunst- und Kulturbegriff war zudem argumentiert worden, es bestehe die Gefahr, dass durch einen nicht hinreichend umfassenden Kulturbegriff einige Kulturbereiche aus dem Förderspektrum ausgegrenzt würden bzw. der Weg für Neues versperrt sei.²²⁴ Dagegen wurde argumentiert, man könne nicht schützen, was man nicht definiere; zudem wurde auf die verschiedenen Ansätze des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen, den Kunstbegriff zu konkretisieren:²²⁵ über einen materiellen²²⁶, einen formalen²²⁷ oder einen offenen²²⁸ Kunstbegriff, nach dem Kunst allerdings nicht abschließend zu definieren sei.

Legaldefinitionen dienen „dem Streben nach Prägnanz, nach Klarstellung und nach Abgrenzung des mit einem Ausdruck gemeinten Gegenstandes“²²⁹ und können „Worte der Umgangssprache [...] in einem dem Zweck des Gesetzes entsprechenden Sinn auf eine engere oder weitere Bedeutung (im Verhältnis zum allgemeinen Verständnis des Publikums)“²³⁰ festlegen. Eine in einem Gesetz vorgenommene Legaldefinition eines Begriffs ist nach *Peter Nolls* Gesetzgebungslehre allerdings nur dann berechtigt,

„wenn die Definition Begriffe enthält, die präziser und nicht weniger verständlich sind als das Definierte und wenn damit zugleich der spezifische Sprachgebrauch des Gesetzes festgelegt wird“.²³¹

Betrachtet man einen Auszug aus dem Versuch des Bundesverfassungsgerichts, zur Konkretisierung des Begriffs beizutragen, wird deutlich, dass das Kulturfördergesetz

²²³ Huster 2006: Kultur im Verfassungsstaat. In: VVDStRL (65) 2006, S. 51 (53).

²²⁴ Vgl. Diskussionsbeiträge in Forum 1 „Kulturbegriff des Kulturfördergesetzes“ der Parlamentarischen Begegnung „Kultur und Politik in Nordrhein-Westfalen“ am 10. Dezember 2012, an dem die Verfasserin teilgenommen hat.

²²⁵ Vgl. Anmerkungen Rolf Schwartmann in Forum 1 „Kulturbegriff des Kulturfördergesetzes“ der Parlamentarischen Begegnung „Kultur und Politik in Nordrhein-Westfalen“ am 10. Dezember 2012, an dem die Verfasserin teilgenommen hat.

²²⁶ Vgl. BVerfGE 30, 173, 188 f. (Mephisto-Urteil).

²²⁷ Vgl. BVerfGE 67, 213 (226), wonach ein Kunstwerk vorliegt, wenn das Objekt „bei formaler, typologischer Betrachtung die Gattungsanforderungen eines bestimmten Werktyps erfüllt“.

²²⁸ Vgl. BVerfGE 67, 213 (227).

²²⁹ Schneider 1991: Gesetzgebung: ein Lehrbuch, Rd. 357.

²³⁰ Schneider 1991: Gesetzgebung: ein Lehrbuch. Rd. 357.

²³¹ Noll 1973: Gesetzgebungslehre, S. 263.

mit einer Legaldefinition eine Präzisierung der Begriffe Kunst und Kultur ein Mehr an Verständlichkeit im Noll'schen Sinn kaum erreichen könnte:

„Das Wesentliche der künstlerischen Betätigung ist die freie schöpferische Gestaltung, in der Eindrücke, Erfahrungen, Erlebnisse des Künstlers durch das Medium einer bestimmten Formensprache zu unmittelbarer Anschauung gebracht werden. Alle künstlerische Tätigkeit ist ein Ineinander von bewußten und unbewußten Vorgängen, die rational nicht aufzulösen sind. [...]“

Der Verzicht der Landesregierung auf eine Konkretisierung der Begriffe Kunst und Kultur ist somit nicht nur vertretbar, sondern im Hinblick darauf auch durchaus geboten, dass ein Gesetz „allgemein verständlich“²³² bleiben muss. Die Offenheit des Kunst- und Kulturbegriffs erfordert gleichzeitig einen kontinuierlichen Blick auf Entwicklungen in der Praxis. Eine empirische Grundlage hierfür dürften die mit dem KFG institutionalisierten Landeskulturberichte²³³ liefern.

7 Sachlicher Geltungsbereich

Als sachlichen Geltungsbereich nennt § 1 Abs. 1²³⁴ „die Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung (Kulturförderung) in Nordrhein-Westfalen“. Nicht schlüssig ist, dass das Kulturförderungsgesetz eine Trias von Kultur, Kunst und kultureller Bildung als Regelungsbereich nennt – und in den Gesetzestitel aufnimmt –, obgleich es in der Begründung zum Referentenentwurf heißt: „Kultur‘ ist der Oberbegriff, der die Kunst [...], die kulturelle Bildung und die darüber hinaus im Gesetz dargestellten sonstigen Bereiche der Kultur [...] umfasst.“²³⁵

Die Reihung der drei Begriffe signalisiert vielmehr, dass sie jeweils als Aliud zueinander zu begreifen und voneinander abzugrenzen seien. Die Begründung des Referentenentwurfs liefert auch keine Erklärung für eine Trias, die nach den Ausführungen zu § 1 streng genommen auf den Begriff Kultur zu reduzieren wäre. Auch der Klammerzusatz „Kulturförderung“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 trägt nicht dazu bei, Kultur, Kunst und kulturelle Bildung anders zu verstehen denn als Reihung von drei Regelungsbereichen des Gesetzes.

²³² Schönenbroicher Art. 65 Rd. 5, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

²³³ Siehe Kapitel 14.

²³⁴ Hier und im Folgenden sind alle ohne Zusatz genannten Vorschriften solche des Referentenentwurfs zum Kulturförderungsgesetz NRW.

²³⁵ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 6.

Für die Nennung einer Trias als sachlichen Geltungsbereich mag das sprachliche Pendant in § 18 Abs. 1 der Landesverfassung sprechen („Kultur, Kunst und Wissenschaft sind [...] zu pflegen und zu fördern.“). Allerdings wird auch hierzu im Schrifttum zutreffend bemerkt, eine gesonderte Nennung der drei Bereiche in der Landesverfassung sei dem Grundsatz nach entbehrlich.²³⁶ Denn Kultur umfasse, so der Verweis auf eine Kultur-Definition von *Karl-Peter Sommermann*, „Sprache und Religion, Wissenschaft und Kunst, Erziehung und Bildung sowie die Kulturgüter“²³⁷.

Die Trias im Titel und in der Beschreibung des Geltungsbereichs des Kulturförderungsgesetzes mag mithin zwar als Anlehnung an die Formulierung in Art. 18 Abs. 1 der Landesverfassung vertretbar sein, begriffssystematisch ist sie hingegen nicht geboten und eher verwirrend. Wenn die Begründung zum Referentenentwurf selbst ausdrücklich darauf hinweist, dass Kultur ein Oberbegriff zu Kunst und kultureller Bildung ist, sollte sie auch erläutern, warum sie dennoch mit der begrifflichen Trias arbeitet.

7.1 Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen

Eröffnet § 1 Abs. 1 Satz 1 mit „Kultur in Nordrhein-Westfalen“ einen grundsätzlich weiten sachlichen Geltungsbereich, wird dieser Geltungsbereich in § 1 Abs. 3 sogleich eingeschränkt. Denn dort heißt es, dass das KFG kulturelle Aufgaben, soweit sie durch andere Landesgesetze geregelt werden, nicht berührt. Die Begründung zum Referentenentwurf bringt die insoweit vorgenommene Einschränkung des Geltungsbereichs auf den Punkt: „Das KFG erhebt nicht den Anspruch, die Kulturförderung abschließend zu regeln.“²³⁸ Daraus ergibt sich konkret, dass beispielsweise Denkmalschutz, für den ein Spezialgesetz besteht, nicht zum sachlichen Geltungsbereich des KFG gehört. Entsprechend gilt dies für staatliche und kommunale Archive, Kunsthochschulen und weitere in der Begründung zum Referentenentwurf genannte²³⁹ Bereiche.

Diese Exklusion bestimmter Bereiche von Kultur steht nicht nur im Widerspruch zu der vorher in der Begründung getroffenen Feststellung: „Das KFG regelt das gesamte Spektrum der Kulturförderung, bei der sich Land und Gemeinden [...] wechselsei-

²³⁶ Vgl. Günther, Art. 18 Rd. 3, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

²³⁷ Sommermann, Kultur im Verfassungsstaat. In: VVDStRL 65 (2006), S. 7 (9).

²³⁸ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 7.

²³⁹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 7.

tig ergänzen.“²⁴⁰ Sie steht auch im Widerspruch zur Ankündigung, das KFG folge einem weiten Kulturverständnis im Sinne der Erklärung der UNESCO-Weltkonferenz.²⁴¹ Ein Gesetzesvorhaben, für das damit geworben wurde, man wolle „ein Gesetz für alle Sparten und keine Einzelgesetze“²⁴², ein Gesetz, das sich bundesweite Signalwirkung für die Bedeutung von Kultur verspricht, vergibt eine große Chance, die Bedeutung *aller* Kulturbereiche zu stärken und Verlässlichkeit von Förderung zu sichern. Die auf den ersten Blick nur von formaler Relevanz erscheinende Regelung des § 1 Abs. 3 impliziert nach hier vertretener Auffassung nicht zu unterschätzende finanzielle Risiken für die Förderung der exkludierten Bereiche.

7.2 Exklusion von Denkmalschutz und Erinnerungskultur

Einem offenen Kunst- und Kulturbegriff, der dem KFG zu Recht zugrunde gelegt werden soll, versucht der Referentenentwurf unter anderem dadurch zu entsprechen, dass er sich „an drei Stellen ausdrücklich zur Innovation in der Kultur, zur Offenheit für das Neue“²⁴³ bekennt:

- in § 2 Abs. 2 Satz 4,²⁴⁴ wonach das KFG „neue Entwicklungen in Kultur, Kunst und kultureller Bildung“ anregt,
- in § 5 Abs. 1, nach dem Kulturförderung dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung tragen und neue Formen künstlerischer Produktion berücksichtigen soll, sowie
- in § 17, der den sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes ausdrücklich für experimentelle Kulturprojekte öffnet.

Die Begründung zum Referentenentwurf merkt zu § 17 an, dieser verdeutliche „dass die durch §§ 6 bis 16 erfassten Handlungsfelder keine abschließende Definition der Kulturförderung des Landes beinhalten“²⁴⁵; die Handlungsfelder des KFG seien vielmehr offen für Experimente und Innovationen.²⁴⁶ Während sich das KFG somit Neuem im Sinne eines offenen Kunst- und Kulturbegriffs öffnet, verschließt es sich gleichzeitig durch die Regelung des § 1 Abs. 3 einem traditionellen Bereich von Kul-

²⁴⁰ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 4.

²⁴¹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 2.

²⁴² Bialas, Rede im Landtag am 21. Juli 2011, Plenarprotokoll 15/39, S. 3984.

²⁴³ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 21.

²⁴⁴ Wenn die Begründung beispielhaft § 2 Abs. 3 Satz 4 nennt, liegt hier wohl ein redaktionelles Versehen vor.

²⁴⁵ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 56.

²⁴⁶ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 56.

tur,²⁴⁷ dem Denkmalschutz. Dass die Landesverfassung diesem in Art. 18 einen eigenen Absatz 2 widmet, bedeutet keineswegs, dass er ein Aliud zu Kultur ist; dem verfassungsrechtlichen Kulturbegriff unterfällt der Denkmalschutz gleichwohl.²⁴⁸

Neben dem Denkmalschutz klammert das KFG im Handlungsfeld „Erhalt des kulturellen Erbes“ (§ 8) auch Maßnahmen zur Förderung der Erinnerungskultur aus seinem Anwendungsbereich aus.²⁴⁹ Letztere sollte hingegen nach dem Antrag für ein Kulturfördergesetz noch ausdrücklich von dessen geplantem sachlichen Geltungsbereich umfasst sein:

„Ein solcher Gesetzentwurf [...] soll die Grundsätze der Förderung und Entwicklung in folgenden Bereichen festlegen: [...]

- Kulturelles Erbe, Erinnerungskultur und weitere Kulturpflege“²⁵⁰.

Im Hinblick auf Erinnerungskultur stellt der Referentenentwurf somit ein Minus gegenüber dem Gesetzesantrag dar. Der Denkmalschutz wurde zwar im Antrag zum Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt; die dort aufgeführten Förderbereiche „kulturelles Erbe“ und „weitere Kulturpflege“ hätten aber ausreichend Spielraum gelassen, ihn in den sachlichen Geltungsbereich des KFG mit einzubeziehen. Die Landesregierung verkennt mit der Exklusion der beiden hier genannten Bereiche aus dem sachlichen Geltungsbereich des KFG, worauf Kulturstatsminister *Bernd Neumann* hinweist:

„Denkmäler sind Zeugen unserer Geschichte und prägen unsere reiche Kulturlandschaft. Es ist eine bedeutende gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Kulturdenkmäler für künftige Generationen zu bewahren. Denkmalschutz- und pflege [sic!] sind unverzichtbar für den Erhalt des einzigartigen kulturellen Erbes.“²⁵¹

Die Exklusion von Denkmalschutz aus dem KFG birgt erhebliche Risiken: Sie verstärkt die Gefahr eines Bedeutungsverlustes dieses Bereichs und eines damit einhergehenden Legitimationsverlustes für öffentliche Förderung – eine Gefahr, der dieses Gesetzes für den Kulturbereich insgesamt gerade entgegenwirken möchte.²⁵² Ohne-

²⁴⁷ Vgl. etwa Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (10); Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 490; Günther, Art. 18 Rd. 3, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar; Lenski 2013: Öffentliches Kulturrecht, S. 213 ff.

²⁴⁸ Vgl. Günther, Art. 18 Rd. 3, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

²⁴⁹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 20.

²⁵⁰ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 4.

²⁵¹ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2013: Pressemitteilung vom 6. September 2013.

²⁵² Vgl. Günther, Art. 18 Rd. 3, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

hin erhält – so der Kulturfinanzbericht 2012 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder – der Bereich Denkmalschutz/Denkmalpflege schon jetzt mit nur 5,5 % nur einen vergleichsweise geringen und rückläufigen Anteil²⁵³ der Kulturausgaben der öffentlichen Hand. Das Gewicht, das diesem Förderfeld ausweislich der Zahlen des Kulturfinanzberichts 2012 zukommt, entspricht damit keineswegs demjenigen, den das Schrifttum ihm zukommen lässt: Dort wird etwa in Systematisierungen von Kulturförderbereichen eine Trias ‚Förderung der Kulturpflege‘, ‚Förderung des Kulturschaffens‘ und ‚Förderung des kulturellen Umfelds‘ genannt.²⁵⁴ *Peter Häberle* nennt schon in den 90er Jahren ein „System der drei Orientierungspunkte Tradition, Wandel und Pluralismus“²⁵⁵: Kultur als Vermittlung dessen, was war (traditioneller Aspekt), Kultur als Weiterentwicklung dessen, was war (innovativer Aspekt), sowie einen pluralistischen Aspekt.²⁵⁶

Ein Kulturförderungsgesetz, das den Denkmalschutz nicht einbezieht in seinen Anspruch an Transparenz und Verbindlichkeit von Kulturförderung, wird nicht dazu beitragen, dass die politische und gesellschaftliche Bedeutung und Akzeptanz von Denkmalschutz zunimmt. Es birgt damit die Gefahr, dass dieser etatmäßig ohnehin schon angeschlagene Kulturbereich²⁵⁷ weiteren Schaden nimmt, und muss sich daher nach seiner Glaubwürdigkeit fragen lassen. Die Begründung zum Referentenentwurf selbst bringt es mit ihrer Argumentation für einen offenen Kunst- und Kulturbegriff auf den Punkt:

„Die prinzipielle Offenheit dieser Begriffe gehört zu Wesensmerkmalen, die durch das Gesetz nicht eingeschränkt werden dürfen, wenn die Sache selbst keinen Schaden nehmen soll.“²⁵⁸

Die Exklusion des Denkmalschutzes vom sachlichen Geltungsbereich des KFG ist darüberhinaus nicht konsequent im Hinblick auf die in § 3 Ziff. 1 ausdrücklich als Ziel genannte kulturelle Teilhabe: Über oftmals frei zugängliche Baudenkmäler kann gerade Denkmalschutz in besonderem Maße zur kulturellen Teilhabe beitragen. Indem das KFG den Denkmalschutz von seinem sachlichen Geltungsbereich ausnimmt, riskiert es den Verfall von Baudenkmälern und begibt sich damit einer Mög-

²⁵³ In 2009 5,3 % als im Vorjahr; vgl. Kulturfinanzbericht 2012, S. 60.

²⁵⁴ Vgl. Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 489.

²⁵⁵ Häberle 1998, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, S. 5.

²⁵⁶ Vgl. Häberle 1998, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, S. 4 f.

²⁵⁷ Siehe auch Kapitel 5.4 zur von der Landesregierung von NRW geplanten Umstellung der Landesförderung im Bereich Denkmalschutz auf Kredite der NRW-Bank.

²⁵⁸ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 6.

lichkeit, „Zugangsschwellen abzubauen und Kunst und Kultur für viele erfahrbar zu machen“²⁵⁹.

7.3 Folgerungen für den sachlichen Geltungsbereich

Ein Kulturförderungsgesetz für Nordrhein-Westfalen, mit dem „erstmalig in der Bundesrepublik die Kulturförderung eines Landes auf eine gesetzliche und damit verlässliche Grundlage gestellt“²⁶⁰ werden soll, sollte traditionelle Kulturförderbereiche wie den Denkmalschutz nicht mit Verweis auf Fachgesetze von seinem sachlichen Geltungsbereich ausnehmen. Verlässlichkeit von Förderung muss auch für alle nach § 1 Abs. 3 exkludierten kulturellen Aufgaben, insbesondere für diesen traditionellen Kulturbereich gelten. Dass Denkmalschutz innerhalb der nordrhein-westfälischen Landesregierung zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV) und somit auch in dessen Einzelhaushaltsplan fällt, sollte dem nicht entgegenstehen – zumal das KFG Verlässlichkeit nur unter Haushaltsvorbehalt bietet. Das KFG gerät ansonsten – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der bereits angekündigten Streichungen von Förderung im Denkmalschutz zugunsten von Landeskrediten – in den Verdacht, ein Rückzugsgesetz zu sein. Gesetzestechnisch wäre hier denkbar, § 1 Abs. 3 zu streichen. Dies hätte auch Implikationen für Teil 3 des KFG, der die Handlungsfelder von Kulturförderung in NRW nennt. Wegen der Feststellung in der Gesetzesbegründung, „die Darstellung der Handlungsfelder im 3. Teil des Gesetzes [grenzt] die Kulturförderung hinreichend ein“, wäre der Denkmalschutz als Handlungsfeld in Teil 3 aufzunehmen.

8 Kulturförderung als Aufgabe von Land und Gemeinden

Die systematische Stellung der Ausführungen zu „Kulturförderung als Aufgabe von Land und Gemeinden“ (§ 2) in Teil 1 „Allgemeine Bestimmungen“ lässt zunächst nicht vermuten, welche zentrale Bedeutung diesem drei Absätze umfassenden Paragraphen zukommt.

- Zum einen soll hier Art. 18 Abs. 1 der Landesverfassung NRW im Kontext des KFG aktualisiert und seine praktische Relevanz verstärkt werden.²⁶¹

²⁵⁹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 2.

²⁶⁰ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 1.

²⁶¹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 8.

- Gleichzeitig beinhaltet § 2 ein Teilergebnis der Überlegungen, über eine Qualifizierung kommunaler Kulturaufgaben als pflichtige Aufgaben zur Lösung eines der Hauptprobleme der Kulturpolitik in NRW beizutragen: der Sicherung von Kulturförderung in Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten oder Nothaushalt.²⁶²

8.1 Übernahme der Staatszielbestimmung aus Art. 18 Abs. 1 LV NRW

In § 2 Abs. 1 nimmt das KFG fast wörtlich Art. 18 Abs. 1 der Landesverfassung NRW, gekürzt um das Förderfeld Wissenschaft, auf.²⁶³ Das KFG wiederholt hier also an prominenter Stelle eine Verfassungsnorm.

Während die Gesetzgebungslehre eine Wiederholung von Rechtssätzen des Grundgesetzes in Landesverfassungen im Sinne von „weil doppelt genäht besser hält“²⁶⁴ für „weder logisch haltbar (denn eine Rechtsnorm gilt oder sie gilt nicht, aber sie gilt weder halb noch doppelt)“ hält, noch ihr „politisch eine gesteigerte Standsicherheit“²⁶⁵ zuspricht, beurteilt sie dies für die Übernahme von Verfassungssätzen in einfache Gesetze anders: Zwar sei durch „die Wiederholung im einfachen Gesetz nichts an rechtlicher Gestaltungskraft gewonnen“²⁶⁶, jedoch sei gegen eine Wiederholung von Verfassungssätzen in einfachen Gesetzen nichts einzuwenden, wenn sie „der Verdeutlichung und Hervorhebung eines Fundaments dient, auf dem die nachfolgende Regelung aufbaut“²⁶⁷. Diesem in der Gesetzgebungslehre anerkannten Zweck entspricht das KFG, wenn es Art. 18 Abs. 1 LV NRW in § 2 Abs. 1 übernimmt, um ihn „zur Grundlage des KFG“²⁶⁸ zu machen.

Der in der Gesetzgebungslehre aufgestellten Forderung, dass jede noch so geringe Abweichung bei der Übernahme von Rechtssätzen unterbleiben müsse, weil sie Auslegungsfragen verursache,²⁶⁹ ist für die Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 1 nicht zu folgen. Denn aus dem Gesetzestitel wie auch aus § 1 wird deutlich, dass der im KFG gekürzte Wortlaut der Verfassungsnorm seinen Grund allein im sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes hat.

²⁶² Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 8; siehe Kapitel 9 ff. dieser Arbeit.

²⁶³ Die Formulierung der Gesetzesbegründung: „§ 2 Abs. 1 Satz 1 übernimmt Art. 18 Abs. 1 der Landesverfassung NRW [...]“ ist daher nicht genau.

²⁶⁴ Schneider 1991: Gesetzgebung: ein Lehrbuch, Rd. 409.

²⁶⁵ Schneider 1991: Gesetzgebung: ein Lehrbuch, Rd. 409.

²⁶⁶ Schneider 1991: Gesetzgebung: ein Lehrbuch, Rd. 410.

²⁶⁷ Schneider 1991: Gesetzgebung: ein Lehrbuch, Rd. 410.

²⁶⁸ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 9.

²⁶⁹ Vgl. Schneider 1991: Gesetzgebung: ein Lehrbuch, Rd. 411.

Im Zusammenhang mit der Übernahme von Art. 18 Abs. 1 in das KFG sei eine im Protokoll der Sitzung des Kulturausschusses vom 21. Juni 2011 dokumentierte Stellungnahme von *Thomas Sternberg* (CDU) zum Gesetzesantrag zitiert,

„das, was im vorliegenden Antrag stehe, sei in Ordnung und drücke nur das aus, was die Verfassung des Landes viel knapper und einfacher sage: ‚Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden zu pflegen und zu fördern.‘ – Dieser verfassungsmäßige Auftrag bestehe sowieso. Die Frage sei, wie man mit diesem Verfassungsauftrag umgehe.“²⁷⁰

Dieser Aussage ist uneingeschränkt zuzustimmen. Aus ihr ergibt sich sogleich die Frage, warum der Landesverfassungssatz in § 2 Abs. 1 KFG übernommen wurde und ob die Übernahme der Staatszielbestimmung in das KFG mehr als den Charakter eines Placebo-Effekts hat, wie er in einer Expertenanhörung im Ausschuss für Kultur und Medien im Februar 2010²⁷¹ der umstrittenen Aufnahme einer Staatszielbestimmung Kultur in das Grundgesetz attestiert wurde.

8.2 Aktualisierung des Verfassungsauftrags

Für die Notwendigkeit eines Kulturfördergesetzes bringt die Begründung des Gesetzentwurfs vor, dass „die Wahrnehmung des Verfassungsauftrages unter veränderten Bedingungen auch in Zukunft sicherzustellen“²⁷² sei. Diese Formulierung ist wesentlich zurückhaltender als noch die des Eckpunktepapiers vom April 2013, in der es hieß, das KFG solle insbesondere „den Verfassungsauftrag nach Art. 18 Abs. 1 LV NRW für das Land wie für die Gemeinden verdeutlichen und konkretisieren“²⁷³. Die Tischvorlage zur Parlamentarischen Begegnung im Landtag hatte formuliert:

„Es geht hier um die Frage, ob im Bereich freiwilliger Aufgaben ein geschützter bzw. zu schützender Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden existiert und ob bzw. wie er **konkret definiert** [Hervorhebung durch Verf.] werden kann.“²⁷⁴

Mit der von diesen früheren Formulierungen abweichenden Formulierung des Referentenentwurfs wird somit schon einleitend unterstrichen, dass das KFG keinesfalls über eine Konkretisierung der Landesverfassung die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden tangieren soll. Entsprechend heißt es nun in der Begründung zu § 2

²⁷⁰ Landtag NRW, APr 15/288 vom 21.09.2011, S. 9.

²⁷¹ Vgl. Wortbeitrag Hans Meyer (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät) in: Deutscher Bundestag 2010: Ausschuss für Kultur und Medien. Wortprotokoll. 8. Sitzung vom 24.02.2010. Öffentliches Expertengespräch zum Thema: „Lage der öffentlichen Kulturfinanzierung in der Finanz- und Wirtschaftskrise“, S. 20.

²⁷² Referentenentwurf KFG, S. 2.

²⁷³ Eckpunktepapier KFG 2013, S. 2.

²⁷⁴ NRWSPD 2012: Tischvorlage Landtagstalk KFG, S. 2.

Abs. 1 auch nur noch, das KFG aktualisiere und verstärke die praktische Relevanz der Verfassung.²⁷⁵

8.2.1 Sicherstellung und Aktualisierung des Verfassungsauftrags: Argument für Verrechtlichung?

Anders als im Falle einer noch im Eckpunktepapier angesprochenen Konkretisierung des Verfassungsauftrags bedarf es nicht notwendig eines Gesetzes, „um die Wahrnehmung des Verfassungsauftrages [...] sicherzustellen“²⁷⁶. Zur Sicherstellung des Verfassungsauftrages aus Art. 18 Abs. 1 LV NRW an Land und Gemeinden, Kultur und Kunst zu pflegen und zu fördern, bedarf es hingegen notwendig entsprechender finanzieller Mittel. Mit dem geplanten KFG sind aber weder zusätzliche Kosten für den Landeshaushalt verbunden,²⁷⁷ noch weist der Landesgesetzgeber mit diesem Gesetz Wege, die Finanzausstattung der Gemeinden zu verbessern.

Ob zu einer Aktualisierung des Verfassungsauftrags aus Art. 18 Abs. 1 LV NRW ein Gesetz erforderlich ist, hängt weitgehend vom Verständnis des Begriffs „Aktualisierung“ ab. Je mehr er nicht nur eine Bekräftigung des Status quo meint, sondern eine Neujustierung des Verhältnisses zwischen Landesförderung und kommunaler Förderung, ist ein Gesetz erforderlich.

8.2.2 Grenzen einer Aktualisierung des Verfassungsauftrags

Aus der Begründung zum Referentenentwurf geht hervor, dass Art 18 Abs. 1 LV NRW durch die Übernahme in § 2 Abs. 1 lediglich bekräftigt, aktualisiert und seine praktische Relevanz verstärkt werden soll.²⁷⁸ Redundant wird in der Begründung zu § 2 betont, das KFG gehe „über den Regelungsgehalt der Verfassungsnorm des Art. 18 Abs. 1 LV NRW nicht hinaus“²⁷⁹ und verändere nicht ihren rechtlichen Gehalt.²⁸⁰

Bei der in Art. 18 Abs. 1 LV NRW geforderten Pflege und Förderung von Kunst, Kultur und Wissenschaft durch Land und Gemeinden handelt es sich um eine Staatszielbestimmung,²⁸¹ die mit einem (Kulturförder-)Gesetz zu konkretisieren grundsätzlich im Ermessen der Landesregierung NRW steht. Grundsätzlich spricht hiergegen

²⁷⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 8.

²⁷⁶ Referentenentwurf KFG, S. 3 (Abschnitt B).

²⁷⁷ Referentenentwurf KFG, S. 3 (Abschnitt D).

²⁷⁸ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 8.

²⁷⁹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 8.

²⁸⁰ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 8.

²⁸¹ Siehe Kapitel 4.1.1.2.

auch nicht das nach Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 Abs. 2 LV NRW Gemeinden und Gemeindeverbänden garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht, da dieses sowohl nach dem Grundgesetz als auch nach der Landesverfassung unter Gesetzesvorbehalt steht.²⁸² Allerdings sind einer Konkretisierung der Staatszielbestimmung aus Art. 18 Abs. 1 LV NRW grund- und landesverfassungsrechtlich insofern Grenzen gesetzt, als der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht verletzt werden darf.²⁸³

Da das KFG die Wahrnehmung der kommunalen Kulturaufgabe als zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gehörend versteht,²⁸⁴ liefe es mit einer Konkretisierung von Art. 18 Abs. 1 mithin eher Gefahr, das Selbstverwaltungsrecht zu verletzen als lediglich mit einer Bekräftigung, Aktualisierung oder Verstärkung seiner praktischen Relevanz – wie sie nach der Gesetzesbegründung beabsichtigt ist. Insbesondere die Ausführungen im *Hellermann-Gutachten* zur Frage, ob Kulturförderung der Gemeinden zu deren Sicherung zur Pflichtaufgabe erklärt werden könne oder solle, hatten verdeutlicht, dass Zurückhaltung geboten ist im Hinblick auf Konkretisierungen von Art. 18 Abs. 1, die die kommunale Autonomie berühren:

„In der Tat ist [...] nicht ersichtlich, welche überwiegenden Gemeinwohlgründe dafür sprechen könnten, dass der staatliche Gesetzgeber anstelle der einzelnen Kommune insoweit konkrete Vorgaben macht.“²⁸⁵

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es entsprechend, konkrete gesetzliche Vorgaben für die kommunale Kulturarbeit verstießen gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.²⁸⁶ Dennoch stellt sich das KFG dem bereits im Gesetzesantrag angesprochenen Auftrag, „das „Beziehungsgeflecht zwischen den unterschiedlichen Trägern und Förderern von Kunst und Kultur auf eine verlässliche Grundlage zu stellen“²⁸⁷. Während in der Vergangenheit die Diskussion um die Verteilung kultureller Kompetenzen zwischen Bund und Ländern die kulturpolitische Debatte bestimmt hat,²⁸⁸ stand die hier angesprochene Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Kommunen bislang eher im Hintergrund. Wie das KFG das Verhältnis zwischen Land und Gemeinde versteht, wird im Folgenden erläutert.

²⁸² Siehe Kapitel 4.1.1.

²⁸³ Vgl. Schönenbroicher, Art. 78 Rd. 31, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

²⁸⁴ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 15.

²⁸⁵ Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 32.

²⁸⁶ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 12.

²⁸⁷ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 1.

²⁸⁸ Vgl. etwa Wagner 2010: Föderalismusreformen.

8.2.3 Grundsatz der Partnerschaftlichkeit

Das KFG präzisiert in § 2 Abs. 1 Satz 2 sein Verständnis der Staatszielbestimmung aus Art. 18 Abs. 1 LV NRW als Auftrag zu „gleichberechtigtem partnerschaftlichem Zusammenwirken“.

Mit dem hier betonten Grundsatz der Gleichberechtigung von Land und Gemeinden im Bereich Kulturpflege und -förderung versteht das KFG die Gemeinden insoweit zu Recht nicht lediglich als unselbständige dritte staatliche Ebene, als Teil der Landesstaatsgewalt,²⁸⁹ sondern unterstreicht deren eigene Kulturaufgabe. In der Begründung zu § 2 heißt es entsprechend: „Jeder agiert frei in seiner eigenen Zuständigkeit“²⁹⁰. Dieses Verständnis entspricht der bereits von *Steiner* vertretenen Auffassung, nach der die Gemeinden mit der Wahrnehmung eines gemeindlichen Kulturauftrags „eine eigene kulturpolitische Ebene“²⁹¹ bilden. Gerade für den Bereich freiwilliger Aufgaben, mithin auch kultureller Aufgaben, ist der Auffassung zuzustimmen, nach der die Kommunen hier gerade nicht mittelbare Staatsverwaltung sind²⁹² – mit der Folge, dass „es dem Staat verwehrt ist, normativ in ihre Erledigung einzugreifen“²⁹³.

Die Begründung zu § 2 stellt klar, dass mit „Zusammenwirken“ kein Kooperationsgebot für Land und Gemeinden gemeint ist, sondern lediglich ein Appell an die beiden Träger kultureller Verantwortung, ihre Aktivitäten „möglichst effizient ineinandergreifen bzw. einander sinnvoll ergänzen“²⁹⁴ zu lassen. Einmal mehr wird damit in der Gesetzesbegründung unterstrichen, dass das KFG die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden nicht tangieren soll. Der Grundsatz des partnerschaftlichen Zusammenwirkens hat eher deklaratorischen Charakter und bedeutet keine Konkretisierung des Verfassungsauftrags in einer Weise, die einer gesetzlichen Regelung bedarf. Er bedeutet eine zu begrüßende Stärkung des kooperativen Föderalismus. Inwieweit dieser Grundsatz auch politisch gelebt werden wird, bleibt abzuwarten.

²⁸⁹ So die herrschende Meinung: vgl. Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 28 Rd. 34; Sannwald, in: von Mangoldt/Klein/Starck, 2005: GG II, Art. 30, Rd. 56; Schönenbroicher Art. 78 Rd 4, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

²⁹⁰ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 9.

²⁹¹ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL (42) 1984, S. 7 (22).

²⁹² Vgl. Cornel, Kulturpolitische Mitteilungen I/2009, S. 36; differenzierend Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 28 Rd. 34, der die Zuordnung von Gemeinden und Kreisen zur mittelbaren Staatsverwaltung „leicht missverständlich“ nennt, weil sie den „spezifischen Selbstverwaltungsstatus im Bereich bürgerchaftlicher Selbstbestimmung eher vernebelt als erhellt“, andererseits keinen dreigliedrigen Staatsaufbau annimmt.

²⁹³ Cornel, Kulturpolitische Mitteilungen I/2009, S. 36.

²⁹⁴ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 9.

8.2.4 Verantwortungspartnerschaften mit frei-gemeinnützigen Trägern

Die nach § 2 Abs. 1 Satz 2 geforderte Einbeziehung frei-gemeinnütziger Träger in die Wahrnehmung der Kulturaufgabe von Land und Gemeinden ist Ausdruck einer aktivierenden Kulturpolitik, auf die der Referentenentwurf an mehreren Stellen²⁹⁵ ausdrücklich Bezug nimmt und die Leitbild für eine neue Kulturpolitik²⁹⁶ des Landes ist. In der Begründung zu § 2 Abs. 1 heißt es dazu:

„Diese Form der Einbeziehung des frei-gemeinnützigen Sektors bedingt und bewirkt ein Selbstverständnis des Landes als ‚aktivierender Staat‘, der zur Bewältigung gesellschaftlicher Aufgaben nicht nur sich selbst in der Verantwortung sieht, sondern möglichst die Zivilgesellschaft mit ihren Problemlösungskompetenzen einbezieht.“²⁹⁷

8.2.4.1 Grundzüge aktivierender Kulturpolitik

Die Idee eines aktivierenden Kulturstaates wurde in den 90er Jahren entwickelt,²⁹⁸ von der Enquête-Kommission ‚Kultur in Deutschland‘ für den Kulturbereich als Leitbild aufgegriffen²⁹⁹ und von Scheytt im Jahr 2008 in seinem „Plädoyer für eine aktivierende Kulturpolitik“³⁰⁰ konkretisiert. Danach soll nicht der Staat alleine für die Lösung gesellschaftlicher Probleme verantwortlich sein, sondern ideelle und materielle Ressourcen in der Bürgergesellschaft aktivieren, die zur Problemlösung beitragen können.³⁰¹ Nach Scheytt ist der aktivierende Kulturstaat im Wesentlichen gekennzeichnet durch

- eine neue Rolle des Staates in der Kultur,³⁰²
- eine neue kulturpolitische Steuerung³⁰³ und

²⁹⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 3, 9, 63.

²⁹⁶ Vgl. hierzu das Jahrbuch für Kulturpolitik 2012 des Instituts für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft, das sich ausschließlich dem Thema „Neue Kulturpolitik der Länder“ widmet.

²⁹⁷ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 9 f.

²⁹⁸ Vgl. hierzu Jann/Wegrich 2004: Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte. S. 175 (181).

²⁹⁹ Vgl. Enquête-Kommission 2007, S. 52, 92 ff.

Schon die Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ hatte im Jahr 2002 vom Leitbild des zu bürgerschaftlichem Engagement ‚aktivierenden‘ und Rahmenbedingungen schaffenden ‚ermöglichenden‘ Staates gesprochen; vgl. Enquête-Kommission 2002, S. 60 f. Sie lehnte aber letztlich den Begriff des aktivierenden Staates ab, „in dem eine steuernde Tendenz mitschwingt“. Ebenda, S. 357.

³⁰⁰ Vgl. Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland. Plädoyer für eine aktivierende Kulturpolitik.

³⁰¹ Vgl. Jann/Wegrich 2004: Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte. In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. S. 175 (181).

³⁰² Vgl. Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 146 f.

³⁰³ Vgl. Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 147 ff.

- ein „neues Leitbild“ Kulturstaat, das *Scheytt* weniger als verfassungsrechtlichen denn als kulturpolitischen Begriff verwendet.³⁰⁴

Vor dem Hintergrund der fehlenden politischen Aufmerksamkeit für Kultur (Bedeutungsdilemma), knapper finanzieller Ressourcen (Gestaltungsdilemma) und einer fortwährenden Diskussion um die Zuständigkeit für kulturelle Aufgaben (Kompetenzdilemma) möchte eine aktivierende Kulturpolitik „durch Anreizmechanismen und konzeptbasierte Beteiligungsverfahren“³⁰⁵ „*Kreative Allianzen*“³⁰⁶ [kursiv im Original] zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren stiften. Es sollen „Verantwortungspartnerschaften“³⁰⁷ für Kultur zwischen öffentlichen und privaten Akteuren entstehen. Daraus resultiert, dass Kulturpolitik in der Bundesrepublik mittlerweile „in nahezu allen Bundesländern als konzeptionelle Gestaltungsaufgabe wahrgenommen“³⁰⁸ wird. Zu den Instrumenten konzeptioneller Kulturpolitik gehören etwa Kulturförderrichtlinien, Kulturförderpläne, Kulturleitlinien oder Kulturkonzepte.³⁰⁹

8.2.4.2 Frei-gemeinnützige Träger und Public-Private-Partnership

Die exponierte Stelle im KFG, an der die frei-gemeinnützigen Träger genannt werden, lässt eine verstärkte Einbeziehung der Bürgergesellschaft in staatliche Kulturpolitik erwarten, entsprechend der bereits von der Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ ausgesprochenen Empfehlung:

„Um Engagementförderung als Querschnittsaufgabe zu profilieren, [...] bedarf es der ressortübergreifenden Vernetzung von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und Organisationen. Dafür müssen entsprechend der jeweiligen Bedingungen geeignete Instrumente auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen geschaffen werden.“³¹⁰

Die Gesetzesbegründung erklärt die „Nennung der frei-gemeinnützigen Träger an dieser herausgehobenen Stelle“³¹¹ mit dem „Umstand [...], dass die Kultur in NRW in bedeutendem Umfang von diesen Trägern mitgestaltet wird und vom Engagement dieser Träger abhängig ist“³¹². Die Forderung in der Begründung zu § 2, die Tätig-

³⁰⁴ Vgl. Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 149 f.

³⁰⁵ Föhl 2012: Governance im Kulturbereich – Neue Konzepte braucht das Land?, S. 79 (82).

³⁰⁶ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 252.

³⁰⁷ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 285.

³⁰⁸ Blumenreich 2013: Stand der konzeptbasierten Kulturpolitik in den Bundesländern, S. 199.

³⁰⁹ Vgl. den systematischen Überblick bei Blumenreich 2013: Stand der konzeptbasierten Kulturpolitik in den Bundesländern, S. 199 ff.

³¹⁰ Enquête-Kommission 2002, S. 9.

³¹¹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 9.

³¹² Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 9.

keit frei-gemeinnütziger Träger solle daher „von Land und Gemeinden [...] auch kulturpolitisch-konzeptionell bzw. planerisch mit einbezogen werden“, wird im KFG aber nicht weiter konkretisiert.

Zu denken ist an Modelle von Public-Private-Partnership (PPP), die die öffentliche Hand nicht nur mit rein privatwirtschaftlichen Kulturunternehmen, sondern auch mit frei-gemeinnützigen Trägern eingehen kann.³¹³ Sievers und Kollegen haben in einem Gutachten für die Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“ einen Überblick über Formen von PPP³¹⁴ gegeben.

Grundsätzlich ist dieser Ansatz des KFG zu begrüßen, weil die Einbeziehung frei-gemeinnütziger Träger eine Vernetzung der öffentlichen Hand mit lokalen frei-gemeinnützigen finanziellen wie auch personellen Ressourcen bewirkt. Im besten Fall werden auf diese Weise Synergien nutzbar, weil organisatorische oder finanzielle Teilleistungen dort abgerufen werden können, wo sie kompetent erbracht werden können. Ohne hier nur annäherungsweise auf die Fachdebatte zu PPP im Kulturbereich eingehen zu können, sei darauf hingewiesen, dass dieses Vorgehen nicht unbedingt einen Königsweg darstellt. Eine umfassende Studie zu Rahmenbedingungen der Kulturfinanzierung über den Weg der PPP liegt von *Lilian Schwalb* vor. Sie weist darauf hin, dass die „komplizierten Abstimmungsprozesse zu ausufernden, kostenverschlingenden Planungsphasen führen [können], die durch den sich erweiternden Kreis an Beteiligten immer unübersichtlicher werden und erhöhte Anforderungen an eine Legitimierung stellen“ Referentenentwurf KFG, S. 3 (Abschnitt D)³¹⁵

8.2.5 Selbstverständnis und Aufgaben des Landes in der Kulturförderung

Während § 2 Abs. 1 das Verhältnis zwischen Land und Gemeinden thematisiert, hat Abs. 2 im Wesentlichen die Aufgabe des Landes in der Kulturförderung zum Gegenstand. In § 2 Abs. 2 wird das Selbstverständnis des Landes in der Kulturförderung deutlich, aber auch sein Verständnis von Subsidiarität.

Die Stichwörter „eigene Kulturaufgaben [des Landes]“ und „vom Land zu definierende landeskulturpolitische Ziele“ in § 2 Abs. 2 Satz 2 weisen auf ein sich schon seit den 1990er Jahren entwickelndes „neues Rollenverständnis des Landes“³¹⁶ in der

³¹³ Vgl. Schwalb 2011: Rahmenbedingungen der Kulturfinanzierung und ihrer Steuerung, S. 25.

³¹⁴ Vgl. Sievers/Wagner/Wiesand 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 53 ff.

³¹⁵ Schwalb 2011: Rahmenbedingungen der Kulturfinanzierung und ihrer Steuerung, S. 274.

³¹⁶ Sievers/Eichler 2012: Kulturpolitik als Strukturpolitik am Beispiel Nordrhein-Westfalen. S. 54.

Kulturförderung hin, in dem das Land zunehmend eigene strukturelle Akzente setzt.³¹⁷ Danach ist das „Land [...] immer mehr zum Akteur und Initiator mit eigenen Zielen geworden“³¹⁸. Dies entspricht den schon erwähnten Kennzeichen ‚neue Rolle‘ und ‚neue kulturpolitische Steuerung‘³¹⁹ einer aktivierenden Kulturpolitik. *Scheytt* spricht dem von ihm so bezeichneten „Kulturstaat Deutschland [...] eine ureigene, nicht disponible Verantwortlichkeit [zu], in die er allerdings auch andere Kräfte hineinnehmen kann“³²⁰. In der Praxis realisiere sich, so *Scheytt*, Kulturpolitik in der Gestaltung und Steuerung von Netzwerken.³²¹

Das Leitbild einer aktivierenden Kulturpolitik spiegelt sich programmatisch im KFG vor allem dadurch, dass Kulturpolitik in hohem Maße als Strukturpolitik verstanden (§§ 6, 15, 16) und „Kooperation, Austausch und Vernetzung“³²² – nicht nur zwischen Kulturschaffenden, sondern auch Kulturverantwortlichen – angestrebt wird. Das Land versteht sich als Initiator und Moderator zu Kooperationen in vielfacher Hinsicht. Der Referentenentwurf zum KFG und seine Begründung liefern hier zahlreiche Stichwörter:

- interkommunale Zusammenarbeit (§ 16) in Form landesweit angelegter Kooperationen (§ 16 Abs. 2), regionaler Kooperationen (§ 16 Abs. 1) sowie gemeindeübergreifender Kooperationen (§ 16 Abs. 3),
- trägerübergreifende Kooperationen in allen Sparten und Bereichen der Kultur,³²³
- gemeindliches oder gemeindeübergreifendes Strukturentwicklungskonzept,³²⁴
- Kooperation der mit kultureller Bildung befassten Bereiche Kultur, Bildung, [...], Kinder- und Jugendarbeit,³²⁵
- ressortübergreifende Kooperation von Kulturförderung mit anderen Politikfeldern auf Landesebene³²⁶ und
- Kooperationsprojekte soziokultureller Zentren mit kommunalen Theatern.³²⁷

³¹⁷ Vgl. Sievers/Eichler 2012: Kulturpolitik als Strukturpolitik am Beispiel Nordrhein-Westfalen. S. 51 f., die beispielhaft die Programme „Regionale Kulturpolitik“, die Gründung der Kultur Ruhr GmbH und die „Ruhrtriennale“ nennen.

³¹⁸ Sievers/Eichler 2012: Kulturpolitik als Strukturpolitik am Beispiel Nordrhein-Westfalen. S. 54.

³¹⁹ Siehe Kapitel 8.2.4.1.

³²⁰ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 146.

³²¹ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 147.

³²² Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 55.

³²³ Vgl. Begründung – zu § 5 Abs. 4 – Referentenentwurf KFG, S. 23.

³²⁴ Vgl. Begründung – zu § 6 Abs. 1 – Referentenentwurf KFG, S. 29.

³²⁵ Vgl. Begründung – zu § 9 – Referentenentwurf KFG, S. 35.

³²⁶ Vgl. Begründung – zu § 9 Abs. 3 – Referentenentwurf KFG, S. 37 f.

³²⁷ Vgl. Begründung – zu § 11 Abs. 2 – Referentenentwurf KFG, S. 45.

Zu einer Neupositionierung des Landes in der Kulturförderung forderte *Scheytt* auf, indem er – während des Arbeitsprozesses für ein Kulturförderungsgesetz NRW – formulierte:

„In den 1970er und 1980er Jahren waren es die Kommunen, von denen ein starker Reformimpuls für die Kulturpolitik ausging. Seit der deutschen Vereinigung hat der Bund erheblich an kulturpolitischer Gestaltungskraft gewonnen. Warum sollten sich jetzt die Länder nicht ihrer vorrangigen Kulturkompetenz erinnern und neue Verantwortung dafür übernehmen?“³²⁸

Schon die einleitenden Sätze des Eckpunktepapiers für ein KFG spiegelten, dass den Kulturaufgaben des Landes im geplanten Gesetz besondere Bedeutung zugemessen werden sollten. Im ersten Satz hieß es dort: „Die Kulturförderung ist grundgesetzlich im Wesentlichen der Zuständigkeit der Länder zugeordnet“³²⁹, wenige Sätze weiter, mit einem Kulturförderungsgesetz solle die politische Bedeutung der Landeskulturpolitik unterstrichen werden.³³⁰ Mit dem KFG sucht das Land mithin die Möglichkeit, seine Rolle als kulturpolitischer Akteur aufzuwerten und sich aus der Sandwich-Position³³¹ zwischen kulturellen Bundeskompetenzen und einer bislang in NRW überwiegend von den Kommunen getragenen Kulturverantwortung zu emanzipieren. Ausdruck dieser mit einem Kulturförderungsgesetz neu verstandenen ‚Kulturhoheit‘ ist der Hinweis in der Begründung zu § 18: „Das KFG insgesamt ist Ausdruck dieser Zuständigkeit des Landes NRW.“³³²

Während noch im Gesetzesantrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu einem Kulturförderungsgesetz die Stärkung des Stellenwerts und der Bedeutung von Kultur in der Politik wie in der Gesellschaft nicht erwähnt wurde, galten ein Bedeutungszuwachs von Kultur³³³ und Landeskulturpolitik³³⁴ im Diskussionsprozess um ein Kulturförderungsgesetz Kultur ausdrücklich als wichtiges Ziel.

³²⁸ Scheytt 2012: Vorwort zu Jahrbuch für Kulturpolitik 2012. Thema: Neue Kulturpolitik der Länder, S. 15.

³²⁹ Eckpunktepapier KFG 2013, S. 1.

³³⁰ Vgl. Eckpunktepapier KFG 2013, S. 1; ebenso Referentenentwurf KFG in der Einleitung, S. 1.

³³¹ Siehe Kapitel 4.1.1.1.

³³² Vgl. Begründung zum Referentenentwurf, S. 58.

³³³ Vgl. MFKJKS 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG, S. 67; Gerhart Baum: „Das Ziel ist, die Kultur auf Augenhöhe zu bringen mit anderen Politikfeldern wie Wirtschaft- oder Sozialpolitik.“ In: Krings 2013: Gerhart Baum: „Land muss Kulturretats schützen“. Interview mit dem Sprecher des Kulturrats NRW am 17.10.2013.

³³⁴ Vgl. Schäfer 2013, Städte- und Gemeinderat 11/2013, S. 6 (7); MFKJKS 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG, S. 30.

Bereits im Eckpunktepapier hieß es, mit einem Kulturfördergesetz solle „die politische Bedeutung der Landeskulturpolitik unterstrichen [...] werden“³³⁵. Konsequentermaßen formuliert nun auch die Einleitung zum Referentenentwurf ausdrücklich, es sei „notwendig, die politische Bedeutung der Kultur und der Kulturförderung des Landes deutlich zu machen, zu stärken“³³⁶. Ausdrücklich die Bedeutung der Landesförderung stärken und verdeutlichen zu wollen, blendet aus, dass gemäß Art. 18 Abs. 1 LV NRW Kulturförderung nicht nur Aufgabe des Landes, sondern auch der Gemeinden ist. Und sie blendet aus, dass in Nordrhein-Westfalen rund 80 Prozent der Kulturausgaben von den Gemeinden³³⁷ getragen werden. Einem Gesetz, das dem Anliegen gerecht werden möchte, die Bedeutung von Kultur in NRW zu stärken – und zwar bis in die Ebene, auf der Kultur entsteht –, würde es gut anstehen, hier zu formulieren: „Es ist notwendig, die politische Bedeutung der Kultur und der Kulturförderung des Landes und der Gemeinden deutlich zu machen und zu stärken.“

§ 2 Abs. 2 spricht ausschließlich landesinterne Aufgaben an: In Satz 4 wird das Land als Impulsgeber für neue Entwicklungen angesprochen, in Satz 5 die Förderung und Weiterentwicklung der kulturellen Infrastruktur. In Teil 4 widmet das KFG einen kompletten Abschnitt dem Thema „Landeseigene Kulturaufgaben“. Dort werden darüber hinaus auch die Kulturaufgaben des Landes „nach außen“³³⁸, also im Verhältnis zu den anderen Bundesländern, zum Bund sowie international, angesprochen (§ 18). Es ist nicht zu erkennen, dass die Regelung in § 18 mehr als deklaratorischen Charakter hat.

Kontur gewinnt das neue Selbstverständnis des Landes im KFG vor allem durch eine Abgrenzung landeseigener Aufgaben von denen der Gemeinden. Der darin liegende Paradigmenwechsel kann auf den Punkt gebracht werden mit einer Aussage *Scheytts*, dass „das Verhältnis zu den Kommunen nicht mehr nur subsidiär ist“³³⁹.

³³⁵ Eckpunktepapier KFG 2013, S. 1.

³³⁶ Referentenentwurf KFG, S. 1 (Abschnitt A).

³³⁷ Vgl. Gesetzesantrag zum KFG NRW, Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 2.

³³⁸ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 58.

³³⁹ Sievers/Eichler 2012: Kulturpolitik als Strukturpolitik am Beispiel Nordrhein-Westfalen. S. 45 (54).

8.2.5.1 Subsidiaritätsverständnis des Kulturförderungsgesetzes

Für das Verhältnis zwischen Land und Kommunen gilt Subsidiarität als grundlegendes Prinzip.³⁴⁰ Das Subsidiaritätsprinzip beinhaltet „in Fällen konkurrierender Entscheidungsträger den Vorrang der kleineren Einheit“³⁴¹ – oder, so die Bundesregierung,

„[...] dass öffentliche Aufgaben möglichst bürgernah geregelt werden sollen. Probleme sollen auf der niedrigsten politischen Ebene gelöst werden. In Deutschland sind das die Kommunen, dann die Bundesländer. Erst wenn ein bestimmtes Problem dort nicht gelöst werden kann, wird die Regelungskompetenz nach ‚oben‘ abgegeben.“³⁴²

Das Subsidiaritätsprinzip hat also einerseits eine positive, den Staat aktivierende Dimension, insofern es ihn verpflichtet, untergeordneten Ebenen Hilfe zu leisten. Andererseits beinhaltet es aber auch eine negative Komponente in dem Sinne, dass es dem Staat verbietet, in die Aufgaben der unteren Ebenen einzugreifen, wenn sie dort aus eigener Kraft erfüllt werden können.³⁴³

Das KFG bezeichnet die Rolle des Landes gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden als unterstützend nach Maßgabe vom Land zu definierender kulturpolitischer Ziele (§ 2 Abs. 2 Satz 2). In der Begründung zum Referentenentwurf heißt es erläutert:

„Darüber hinaus wird hier ein grundsätzlicher Vorrang der gemeindlichen Kulturförderung postuliert: im Verhältnis zu den Kulturförderaktivitäten der Gemeinden hat die Landesförderung ergänzenden, unterstützenden Charakter und soll nur erfolgen, wenn und soweit die Realisierung einer Maßnahme aus eigener Kraft vor Ort nicht geleistet werden kann.“

Die damit bereits vorgenommene Einschränkung einer landesseitigen Unterstützung der Gemeinden wird in § 2 Abs. 2 Satz 3 noch konkretisiert:

„Es [das Land] fördert insbesondere Maßnahmen von regionaler, landesweiter, nationaler oder internationaler Bedeutung, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme ohne Landesförderung nicht oder nicht in ausreichendem Maße erreicht werden können.“

³⁴⁰ Vgl. Nierhaus in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 28, Rd. 35; Köstlin in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. 509; Enquête-Kommission 2007, S. 43. Zum Subsidiaritätsprinzip vgl. ausführlich Schmidt-Jortzig 1982, S. 17: „Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz“, der kein das Grundgesetz durchziehendes Subsidiaritätsprinzip sieht, sondern nur einzelne Subsidiaritätsfiguren.

³⁴¹ Geis, DÖV 1992, S. 522 (526).

³⁴² Bundesregierung 2013: Subsidiarität.

³⁴³ Vgl. Andersen/Woyke 2003: Subsidiarität.

Dieser Satz, den die Begründung zum Referentenentwurf zur „grundlegenden Norm zur Bestimmung der Kulturförderaufgaben des Landes im Verhältnis zu denen der Gemeinden und Gemeindeverbände“³⁴⁴ erklärt, enthält sowohl sprachlich als auch inhaltlich Stolpersteine: Zum einen – dies ist die sprachliche Dimension – dürfte sich der Mehrzahl der Adressaten dieses Gesetzes nicht ohne Weiteres erschließen, was der Unterschied zwischen *sofern* und *soweit*³⁴⁵ ist. Hier wäre im Sinne einer anzustrebenden größtmöglichen Klarheit gesetzlicher Regelungen³⁴⁶ eine sprachliche Nachbesserung zu begrüßen. Zum anderen – dies ist die inhaltliche Dimension – ist das Wort „insbesondere“ hier nicht nur irreführend, sondern falsch, da es dem mit der Regelung Gemeinten offenbar widerspricht: In der Begründung zu § 2 heißt es nämlich ausdrücklich:

„Was auf eine örtliche Wahrnehmung bzw. Ausstrahlung beschränkt bleibt, ist von vornherein nicht Gegenstand der Landeskulturförderung, bleibt vielmehr der örtlichen Gemeinschaft überlassen.“³⁴⁷ (Begründung zum Referentenentwurf 2014, S. 12.)

Wenn das Land aber *überhaupt keine* Maßnahmen der Gemeinden mit nur örtlichem Bezug unterstützt, muss in § 2 Abs. 2 Satz 3 das Wort „insbesondere“ durch das Wort „nur“ ersetzt oder zumindest gestrichen werden.

Dass die Begründung zum Referentenentwurf die Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 3 zu einer grundlegenden Norm erklärt, ist alles andere als ein Signal der Landesregierung, zu ausreichender Ressortierung der kommunalen Kulturaufgabe beitragen zu wollen. Indem das KFG als auch seine Begründung – wenn auch vom Grundsatz zu Recht – das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden auffallend häufig betonen,³⁴⁸ dieses Recht aber gleichsam zum Argument wird, eine landesseitige Unterstützung gemeindlicher Maßnahmen im Kulturbereich auf Maßnahmen von mindestens regionaler Bedeutung zu beschränken, wird das Subsidiaritätsverständnis des KFG von der oben genannten zweiten Komponente bestimmt: dem Zurückhaltungsgebot des Landes. Der häufige Verweis auf die Wahrung der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden bekommt in diesem Zusammenhang einen schalen Beigeschmack: Er könnte zur Rechtfertigung werden, die Gemeinden im Rahmen ihrer – bekanntlich

³⁴⁴ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 10.

³⁴⁵ Duden.de: *sofern*: vorausgesetzt; *soweit*: in dem Maße, wie.

³⁴⁶ Vgl. Schneider 1991: Gesetzgebung: ein Lehrbuch, Rd. 436.

³⁴⁷ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 10.

³⁴⁸ Vgl. Einleitung zum Referentenentwurf KFG, S. 2 (Abschnitt B), S. 4 (Abschnitt F); § 2 Abs. 3 Sätze 1 und 4 Referentenentwurf KFG; Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 4, 13, 14, 15, 28, 55.

kaum vorhandenen – finanziellen Leistungsfähigkeit bei der Erfüllung ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe Kulturpflege und -förderung sich selbst zu überlassen.

In diesem Zusammenhang wird deutlich, was in der begrifflichen Grundlegung dieser Arbeit³⁴⁹ bereits angedeutet wurde: Die Unterscheidung zwischen ideeller Förderung und materieller Förderung ist für die Sache – hier die Wahrnehmung der den Gemeinden in der Verfassung aufgegebenen Kulturpflege und -förderung – durchaus relevant. Eine ideelle Förderung, wie sie das KFG versucht, indem es die Bedeutung der kommunalen Kulturaufgabe betont, dient der Sache kaum, wenn nicht auch ein hinreichender Beitrag des Landes für eine materielle Unterstützung der Gemeinden geleistet wird. Dass diese materielle Förderung im KFG geknüpft wird an eine überörtliche Bedeutung gemeindlicher Kulturmaßnahmen, widerspricht geradezu dem Wesensgehalt von Selbstverwaltungsaufgaben als „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 Abs. 2 GG).

Angesichts eigener notwendiger Anstrengungen des Landes zur Haushaltskonsolidierung³⁵⁰ ist eine Zurückhaltung des Landes in Bezug auf eine kommunale Unterstützung zwar durchaus verständlich. Einen Rückzug des Landes aus kommunaler Unterstützung gesetzlich und damit dauerhaft zu manifestieren, entspricht aber nach hier vertretener Auffassung nicht dem Grundsatz der Subsidiarität. Ob und inwieweit eine entsprechend eingeschränkte Förderpraxis des Landes in der Vergangenheit bereits praktiziert worden ist und demzufolge deren Manifestierung im KFG Kulturschaffende und kulturpolitische Akteure in NRW nicht irritieren mag, sei dahingestellt. Angemerkt sei zudem, dass eine solche Förderpraxis auch nicht den Anforderungen des VGH NRW an eine Zuteilung von Finanzmitteln an Land und Gemeinden entsprechen dürfte, wonach es dem Gesetzgeber verwehrt sein soll, die Belange des Landes von vornherein höher zu gewichten als die der kommunalen Ebene.³⁵¹

In einer Gesetzesvorschrift den Grundsatz der Subsidiarität aufzuweichen, erscheint nach hier vertretener Auffassung jedenfalls nicht vereinbar mit dem Grundsatz der Partnerschaftlichkeit, den das KFG im selben Paragraphen formuliert.

³⁴⁹ Siehe Kapitel 3.

³⁵⁰ Siehe Kapitel 4.2.1.

³⁵¹ Vgl. VGH NRW 14/11 vom 6. Mai 2014, Rd. 41.

8.2.5.2 Anspruch der Gemeinden auf finanzielle Mindestausstattung?

In engem Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht die Frage, ob und inwieweit die Gemeinden einen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung zur Erfüllung ihrer Kulturaufgabe haben. *Klaus Hebborn* nennt aus Sicht des Deutschen Städtetags „die Forderung nach einer besseren Finanzausstattung eine politische Forderung im Sinne einer Garantie der kommunalen Selbstverwaltung“³⁵². Die NRWSPD bezeichnete im Jahr 2009 in ihren kulturpolitischen Leitlinien die Finanzausstattung der Kommunen als „Kardinalfrage für die Förderung von Kunst und Kultur in unserem Land“³⁵³.

Die sich aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ergebende Finanzhoheit der Gemeinden umfasst, so das Bundesverwaltungsgericht, auch das Recht auf eine den Aufgaben adäquate finanzielle Mindestausstattung.³⁵⁴ In einem Urteil vom 31. Januar 2013 stellt es im Anschluss an die Rechtsprechung verschiedener Landesverfassungsgerichte fest, dass die Gemeinden über so große Finanzmittel verfügen müssen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-)Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine „freie Spitze“ verfügen müssten, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen. Eine dauerhafte und strukturelle Unterfinanzierung von Gemeinden verletze den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, zu dem das Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben gehöre.

Schon aus der verfassungsrechtlichen Finanzausstattungsgarantie³⁵⁵ kommunaler Selbstverwaltung gem. Art. 78, 79 LV NRW ergibt sich nach hier vertretener Auffassung eine Ressortierungsmitverantwortung des Landes für die kommunale Kulturentätigkeit. Darum verbietet sich eine strikte Trennung von einerseits örtlichen, durch die Gemeinden zu finanzierenden Kulturaufgaben und andererseits überörtlicher – und damit in Landeszuständigkeit befindlicher – Kulturförderung, wie sie das

³⁵² Deutscher Bundestag 2010: Ausschuss für Kultur und Medien. Wortprotokoll. 8. Sitzung vom 24.02.2010. Öffentliches Expertengespräch zum Thema: „Lage der öffentlichen Kulturfinanzierung in der Finanz- und Wirtschaftskrise – Lösungsmöglichkeiten für den Erhalt der kulturellen Infrastruktur in den Ländern und Kommunen“. Protokoll Nr. 17/8, S. 36.

³⁵³ NRWSPD 2009: Kulturpolitische Ziele und Leitlinien der NRWSPD. Beschluss des Landesvorstands vom 19. November 2009. S. 5.

³⁵⁴ Vgl. BVerwGE 145, 378 ff. v. 31.01.2013, 8 C 1/12; BVerwGE 71, 25 (36); Hartmann, Vorbemerkung §§ 1-3 GO, S. 83. In: Articus/Schneider (Hrsg.) 2012: Gemeindeordnung für das Land NRW. Kommentar.

³⁵⁵ Vgl. Söbbeke in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 79 Rd. 21.

KFG in § 2 Abs. 2 Satz 3 als Modell zugrunde legt. Allerdings folgt aus den Artikeln 78 und 79 LV NRW, dass dies keine betragsmäßig fixierbaren Ansprüche der Gemeinden begründen kann, dass zudem die interkommunale Verteilungsgerechtigkeit zu beachten bleibt³⁵⁶ und schließlich auch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes eine Grenze darstellen muss. Entsprechend hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VGH NRW) in einem Urteil vom 6. Mai 2014 zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2011³⁵⁷ hinsichtlich eines kommunalen Mindestausstattungsanspruchs klargestellt:

„2. Um die für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenwahrnehmung erforderliche finanzielle Mindestausstattung sicherzustellen, muss der notwendige Ausgabenbedarf für die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben nicht betragsmäßig abgeschätzt werden.

3. Gemäß Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit verpflichtet. Weder aus Art. 79 Satz 2 LV NRW noch aus Art. 28 Abs. 2 und 3 GG ergibt sich die Pflicht zur Gewährung einer Mindestfinanzausstattung im Sinne einer ‚absoluten‘ Untergrenze, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfte.“³⁵⁸

Der VGH hat zudem betont, hinsichtlich Art und Umfang der angemessenen Finanzausstattung stehe dem Landesgesetzgeber ein weiter Gestaltungs- und Ermessensspielraum zu.³⁵⁹ In einer Verfassungsbeschwerde hatten 46 nordrhein-westfälische Städte und Gemeinden geltend gemacht, der nach Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 vorgenommene Finanzausgleich verletze sie in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung, weil er zu einer unzureichenden kommunalen Finanzausstattung führe, die es nicht erlaube, kommunale Pflicht- und freiwillige Ausgaben zu decken.³⁶⁰

Dieses aktuelle Urteil des VGH NRW macht deutlich, dass eine ausreichende finanzielle Ressortierung nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden im Grunde auf rechtlichem Wege nicht realisierbar, weil nicht bezifferbar und von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängig ist. Daraus folgt aber auch, dass es letztlich eine Frage des politischen Willens – vor allem der Landesregierung – ist, eine nicht gegen Null

³⁵⁶ Vgl. Söbbeke in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 79 Rd. 21.

³⁵⁷ Vgl. VGH NRW 14/11 vom 6. Mai 2014.

³⁵⁸ VGH NRW 14/11 vom 6. Mai 2014, Leitsätze 2 und 3.

³⁵⁹ Vgl. VGH NRW 14/11 vom 6. Mai 2014, Rd. 40.

³⁶⁰ Vgl. Pressemitteilung des VGH NRW 14/11 vom 6. Mai 2014, Rd. 18 ff.

tendierende Kulturtätigkeit der Kommunen zu gewährleisten. Ein Kulturfördergesetz kann dies noch weniger sicherstellen als ein Gemeindefinanzierungsgesetz. Verrechtlichung stößt hier an ihre Grenzen.

8.2.6 Aufgaben und Rolle der Gemeinden in der Kulturförderung

Die Aufgaben der Gemeinden gibt das KFG sehr allgemein unter Anlehnung an die Formulierungen des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG („in eigener Verantwortung“), Art. 78 Abs. 2 LV NRW („in ihrem Gebiet“) sowie des § 8 Abs. 1 GO NRW wieder. Insbesondere der Wortlaut des § 8 Abs. 1 GO NRW:

„Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.“

wird hier fast wörtlich übernommen. Dies entspricht der bereits erwähnten Grundannahme des KFG, dass die Kulturförderaufgabe der Gemeinden zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie zählt³⁶¹ und daher durch das KFG nicht zu konkretisieren sei. Dem trägt auch Satz 3 Rechnung, indem er die Gemeinden nicht rechtlich verpflichtet, die „genannten Ziele, Grundsätze und Schwerpunkte“ bei der Wahrnehmung ihrer Kulturaufgabe zu beachten, sondern lediglich „eine Berücksichtigung“³⁶² verlangt in dem Sinne, dass sich die Gemeinde mit ihnen auseinanderzusetzen habe.³⁶³ Was die Folge wäre, wenn in der Förderpraxis von Gemeinden die verlangte Berücksichtigung unterbleibt, bleibt offen; der Anspruch des KFG, dass eine Berücksichtigung der landesseitigen Ziele, Grundsätze und Schwerpunkte erfolgt, hat somit eher deklaratorischen Charakter. Aktivierende Kulturpolitik des Landes stößt hier an die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

Missverständlich ist zudem, wenn Satz 3 mit der Formulierung „Bei der Wahrnehmung dieser Selbstverwaltungsaufgabe berücksichtigen sie [...]“ suggeriert, die Kulturaufgabe der Gemeinde beinhalte lediglich die im vorangegangenen Satz angesprochene Schaffung gemeindlicher Einrichtungen. Sie umfasst aber nicht nur institutionelle Kulturförderung, sondern auch die Förderung individuellen, örtlichen Kulturschaffens.

³⁶¹ Vgl. Referentenentwurf KFG, S. 2 (Abschnitt B); Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 15.

³⁶² Begründung zum KFG, S. 14.

³⁶³ Vgl. Begründung zum KFG, S. 14.

8.3 Zwischenergebnis

Ein Blick in die Gesetzeshistorie des KFG zeigt eine Zurücknahme der ursprünglichen Intention der Landesregierung, mit dem KFG eine Konkretisierung des Landesverfassungsauftrags vorzunehmen. Stattdessen wird nun die Staatszielbestimmung aus Art. 18 Abs. 1 der Landesverfassung durch dieses Gesetz lediglich aktualisiert und bekräftigt. Das KFG betont ein partnerschaftliches Zusammenwirken zwischen Land und Gemeinden und unterstreicht, dass das Land die eigene Kulturaufgabe der Gemeinden nicht tangieren darf und will. Seinem Verständnis von aktivierender Kulturpolitik entsprechend sieht sich das Land als Impulsgeber und Moderator für Vernetzungen und Kooperationen kulturpolitischer Akteure. Die Beschreibung der Aufgaben des Landes in § 2 Abs. 2 deutet an, dass das Land mit dem KFG eine Emanzipation aus der Sandwichposition zwischen kulturellen Bundeskompetenzen und einer bislang in NRW überwiegend von den Kommunen getragenen Kulturverantwortung sucht. Kontur gewinnt das neue Selbstverständnis des Landes im KFG vor allem durch eine Abgrenzung landeseigener Aufgaben von denen der Gemeinden. Der Entwurf bezeichnet die Rolle des Landes gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden als unterstützend nach Maßgabe vom Land zu definierender kulturpolitischer Ziele. Die Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 3, den die Begründung zum Entwurf für das Verhältnis zwischen Land und Gemeinden zentral nennt, ist alles andere als ein Zeichen der Landesregierung, zu ausreichender Ressortierung der kommunalen Kulturaufgabe beitragen zu wollen. Im Verhältnis zu den Gemeinden deutet sich ein Verständnis von Subsidiarität im Sinne eines Zurückhaltungsgebots des Landes an; die aktivierende, sprich: der unteren Ebene Hilfe leistende Dimension von Subsidiarität, tritt dagegen zurück. Der auffallend häufige Hinweis in der Begründung des Entwurfs auf die zu achtende Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden gerät in den Verdacht, Argument für eine Absage an eine ausreichende Ressortierung der kommunalen Kulturaufgabe zu werden.

9 Sicherung von Kulturförderung in finanzschwachen Kommunen

In Anbetracht der Finanzkrise nordrhein-westfälischer Kommunen wurde schon mit dem Gesetzesantrag zu einem Kulturfördergesetz die Frage verknüpft, ob und wie sichergestellt werden könne, dass auch Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept

oder Nothaushalt ihrem Kulturauftrag nachkommen könnten.³⁶⁴ Die Bedeutung, die dem KFG zur Lösung dieses Problems zugemessen wurde, machte *Bialas* im September 2011 deutlich, als er betonte, er sehe in der Intention eines Kulturfördergesetzes „eher ein Notgesetz für den Schutz der Kultur in den Städten, für den Erhalt einer kulturellen Grundausrüstung“³⁶⁵. Der Ruf nach einer Lösung für die Wahrnehmung der Kulturaufgabe durch Gemeinden unter Finanzaufsicht begleitete den gesamten Arbeitsprozess zu einem KFG.³⁶⁶

Wenn auch im Referentenentwurf zum KFG selbst diese Thematik nicht ausdrücklich angesprochen wird, nimmt doch die Begründung zu § 2 auf sie Bezug:

„Als sog. ‚Optimierungsgebot‘ gibt sie [die in § 2 übernommene Staatszielbestimmung] Land und Gemeinden vor, die bezeichneten Schutzgüter nach Lage der Dinge, namentlich unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten [...] bestmöglich zu schützen und zu fördern. Diese Pflicht steht also unter dem Vorbehalt des Machbaren, aber sie ist zu beachten und kann auch in Haushaltsnotlagen nicht ignoriert werden.“³⁶⁷

9.1 Kulturaufgabe der Kommunen als Pflichtaufgabe?

Im Zusammenhang mit dem geplanten KFG wurde als eine Möglichkeit zur Sicherung kommunaler Kulturpflege und -förderung diskutiert, ob sie zur gesetzlichen Pflichtaufgabe nach § 3 Abs. 1 GO NRW gemacht oder zumindest – wie die Enquête-Kommission ‚Kultur in Deutschland‘ es schon getan hatte³⁶⁸ und Teile des Schrifttums es vertreten³⁶⁹ – als Pflichtaufgabe aufgefasst werden könne.³⁷⁰

Hintergrund ist, dass Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzept nach §§ 76 Abs. 1, 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW nur Aufwendungen entstehen lassen dürfen, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind oder die unaufschiebbar zur Weiterführung notwendiger

³⁶⁴ Vgl. Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 4 f.

³⁶⁵ Bialas auf der Fachtagung „Kultur im Land der Städte“ am 22. und 23.09.2011 in der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen in Berlin, zitiert nach: von Zahn, Kulturpolitische Mitteilungen IV/2011, S. 10 (11).

³⁶⁶ Vgl. MFKJKS NRW 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG, S. 24 ff.; Gerhart Baum: „[...] muss die Landesregierung erreichen, dass die Kultur als freiwillige Leistung nicht zum Steinbruch für Einsparungen wird, wenn Gemeinden unter Finanzaufsicht geraten“. In: Krings, Dorothee 2013: Gerhart Baum: „Land muss Kulturerbe schützen“. Interview mit dem Sprecher des Kulturrats NRW am 17.10.2013.

³⁶⁷ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 8.

³⁶⁸ Vgl. Enquête-Kommission 2007, S. 90, die Kultur als „generell eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe“ sah, jedoch den Kommunen einen kulturpolitisch zu konkretisierenden Gestaltungsauftrag zusprach.

³⁶⁹ Vgl. etwa Klein 2011: Kulturpolitik in Deutschland, S. 100 (110); Scheytt 2011: Kulturverfassungsrecht – Kulturverwaltungsrecht, S. 187 (205), der von einer „pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe“ spricht.

³⁷⁰ Vgl. MFKJKS NRW 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG, S. 24 ff.

Aufgaben sind. Da Haushaltssicherungskonzepte nach § 76 Abs. 2 Satz 2 von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden müssen, ergibt sich in der Praxis das Problem, dass die

„Kommunalaufsicht [...] zumeist ganz schematisch vorgeht und lediglich danach sieht, was Pflichtaufgabe und was freiwillig ist. Im Bereich der freiwilligen Aufgaben, das haben wir untersucht, wird überproportional gekürzt bzw. legt die Kommunalaufsicht den Kommunen Kürzungsverpflichtungen auf. Insofern ist da die Kultur immer mit betroffen.“³⁷¹

Eine Ausgestaltung kommunaler Kulturaufgaben als Pflichtaufgabe sollte also dazu beitragen, „Kultur als Schonraum anzusehen und auch einen Schutzschirm über sie zu spannen“³⁷². Denn pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben begründen eine Rechtspflicht hinsichtlich des ‚Ob‘.³⁷³ Das geplante KFG bot hierzu eine Chance, weil gemäß § 3 Abs. 1 GO NRW Gemeinden nur durch ein Gesetz im formellen Sinne³⁷⁴ Kultur zur Pflichtaufgabe gemacht werden kann.

Der Versuch, „den Charakter der Kulturaufgaben als Pflichtaufgaben der Gemeinden zu begründen, um eine den anderen Pflichtaufgaben gleichrangige Finanzierung sicherzustellen“³⁷⁵, ist nicht neu.³⁷⁶ Anfang der 80er-Jahre beklagte *Steiner* auf einer Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer den „Schaden einer solchen kulturellen Wohltätigkeitsliteratur“³⁷⁷. So hieß es bereits bei *Steiner*, es werde der „gewiß gut gemeinte Versuch einer juristischen Kulturhilfe mit einem Verlust an kommunaler Etatautonomie bezahlt“³⁷⁸. Im Gegensatz zu den 80er Jahren ist allerdings gegenwärtig ein Verlust an kommunaler Etatautonomie Ursache und nicht potenzielle Folge der Debatte um die Pflichtigkeit kommunaler Kulturaufgaben.

³⁷¹ Wortbeitrag Klaus Hebborn (Beigeordneter, Deutscher Städtetag, Berlin) in: Deutscher Bundestag 2010: Ausschuss für Kultur und Medien. Wortprotokoll. 8. Sitzung vom 24.02.2010. Öffentliches Expertengespräch zum Thema: „Lage der öffentlichen Kulturfinanzierung in der Finanz- und Wirtschaftskrise – Lösungsmöglichkeiten für den Erhalt der kulturellen Infrastruktur in den Ländern und Kommunen“. Protokoll Nr. 17/8, S. 23. Vgl. zum Problem auch Bolwin, Kulturpolitische Mitteilungen III/2009, S. 4-6.

³⁷² Wortbeitrag Klaus Hebborn, ebenda.

³⁷³ Vgl. Schönenbroicher, Art. 78 Rd. 65, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

³⁷⁴ Vgl. Hartmann, Erl. § 3 GO, S. 93. In: Articus/Schneider (Hrsg.) 2012: Gemeindeordnung für das Land NRW. Kommentar.

³⁷⁵ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (24).

³⁷⁶ Vgl. Häberle 1979: Kulturpolitik in der Stadt – ein Verfassungsauftrag, S. 23 f.: „Dieses Recht zu örtlicher Kulturpolitik in ‚eigener Verantwortung‘, nach eigenem Selbstverständnis, ist nicht nur Recht, sondern *Aufgabe* (Pflicht).“ [Hervorhebung im Original]; Pappermann 1980, DVBl. 1980, S. 701 (707), der Kulturarbeit als Selbstverwaltungspflichtaufgabe bezeichnet; Steiner, VVDStRL (42) 1984, S. 7 ff.

³⁷⁷ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (24).

³⁷⁸ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (25)..

Der Ruf nach Anerkennung der freiwilligen Aufgabe Kultur als Pflichtaufgabe ist aber nicht nur vor dem Hintergrund zu sehen, kommunale Handlungsspielräume für kulturelle Aufgaben zu sichern. Er reiht sich, wie *Sievers* schon im Jahr 2006 zutreffend feststellte,³⁷⁹ ein in eine Reihe von Forderungen und Schlagwörtern, die einen „verstärkten Begründungszwang“³⁸⁰ für Kultur signalisieren. Hierzu gehört die immer wieder geforderte Aufnahme eines Staatsziels Kultur in das Grundgesetz³⁸¹ ebenso wie die Begriffe kulturelle Grundversorgung³⁸² oder kulturelle Daseinsvorsorge. *Sievers* stellt fest: „Offenbar reicht der Verweis auf die Kernaufgaben [...] nicht mehr aus, um die öffentlichen Kulturausgaben zu begründen.“³⁸³

9.1.1 Position der Landesregierung zu Kultur als Pflichtaufgabe

Die Haltung der Landesregierung zur Frage, ob kommunale Kulturaufgaben zu Pflichtaufgaben im Sinne von § 3 Abs. 1 GO NRW gemacht werden sollten, lässt sich am Arbeitsprozess zum Kulturfördergesetz nicht eindeutig ablesen. Die in dieser Hinsicht getroffenen Aussagen sind inkonsistent, wenn nicht gar widersprüchlich. Geht man zeitlich einen kleinen Schritt vor die Regierungsübernahme durch NRWSPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Jahr 2010 zurück, so ist in den am 19. November 2009 beschlossenen „Kulturpolitischen Leitlinien der NRWSPD“ zu lesen:

„Die Finanzausstattung der Kommunen wird zur Kardinalfrage für die Förderung von Kunst und Kultur in unserem Land. [...] Deshalb wollen wir prüfen, ob die Kulturförderung zu einer rechtlich verbindlichen Pflichtaufgabe der Kommunen ausgestaltet werden kann, um damit die kommunale Kulturfinanzierung haushaltsrechtlich abzusichern.“³⁸⁴

Diese Aussage legt nahe, dass Überlegungen zu einer Ausgestaltung kommunaler Kulturaufgaben als Pflichtaufgabe im Sinne von § 3 Abs. 1 GO NRW bestanden. Im Koalitionsvertrag 2010–2015 hingegen liest sich eine etwaige Ausgestaltung von

³⁷⁹ Vgl. *Sievers*, Kulturpolitische Mitteilungen III/2006, S. 25.

³⁸⁰ *Sievers*, Kulturpolitische Mitteilungen III/2006, S. 25.

³⁸¹ Vgl. Deutscher Bundestag 2006: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Kultur) vom 18.01.2006, Bundestags-Drucks. 16/387 vom 18.01.2006; Enquête-Kommission 2007, S. 68; Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland. S. 102.

³⁸² Vgl. etwa MFKJKS NRW 2014: Regionale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen, S. 2. Kritisch zum Begriff: Eichler, Kulturpolitische Mitteilungen III/2004, S. 26-28; Cornel, Kulturpolitische Mitteilungen III/2004, S. 29-31.

³⁸³ *Sievers*, Kulturpolitische Mitteilungen III/2006, S. 25.

Ähnlich Meyer 1996, Zeitschrift für Gesetzgebung 1996, S. 343 (344), der schon in den 90er Jahren von einem „Zwang zur existenziellen Legitimation“ angesichts der Situation öffentlicher Haushalte spricht.

³⁸⁴ NRWSPD 2009: Kulturpolitische Ziele und Leitlinien der NRWSPD. Beschluss des Landesvorstands vom 19. November 2009. S. 5.

Kultur als Pflichtaufgabe bereits weniger als Wunsch, wenn man ankündigt zu prüfen, „ob die kommunale Kulturförderung auf der Grundlage des Artikels 18 Absatz 1 der Landesverfassung zu einer rechtlich verbindlichen Pflichtaufgabe ausgestaltet werden muss.“³⁸⁵

Der Gesetzesantrag der Regierungsfractionen von NRWSPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 12. Juli 2011 rückt noch ein Stück weiter von der Idee ab, Kultur als Pflichtaufgabe zu qualifizieren, wenn er ausdrücklich eine gesetzliche Lösung dafür anstrebt, dass Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten oder im Nothaushalt

„ein gewisses Mindestmaß an Kulturförderung und Kulturangebot als freiwillige Aufgabe vorhalten, weiterleisten oder entwickeln können, ohne dass ihnen dieses kommunalaufsichtlich untersagt werden kann“³⁸⁶.

Grund für die Abkehr der Landesregierung von der Idee, Kultur als kommunale Pflichtaufgabe zu normieren, dürfte das strikte Konnexitätsprinzip³⁸⁷ aus § 3 Abs. 4 GO NRW sein. Danach muss das Land bei einer Aufgabenübertragung oder -veränderung zu Lasten der Kommunen nicht nur eine Kostenregelung treffen, sondern auch eine aus der Aufgabenübertragung oder -veränderung resultierende Mehrbelastung der kommunalen Haushalte ausgleichen.³⁸⁸ Solche sich aus der Ausgestaltung des kommunalen Kulturauftrages ergebenden Kosten für das Land sollten vermieden werden.

Am 2. Oktober 2012 jedenfalls antwortete die Landesregierung auf die Kleine Anfrage eines Abgeordneten der CDU-Fraktion im Landtag NRW „Neue Schulden durch Kultur als Pflichtaufgabe für Kommunen?“ in aller Deutlichkeit: „Es gibt keine Planungen, Kultur als gesetzliche ‚Pflichtaufgabe‘ der Kommunen im Sinne des § 3 GO NRW zu definieren.“³⁸⁹ In gewissem Widerspruch zu dieser Aussage vom Oktober 2012 steht wiederum eine Erklärung von Ministerin *Ute Schäfer* vom November 2013:

³⁸⁵ NRWSPD – BÜNDNIS/DIE GRÜNEN NRW 2010: Koalitionsvertrag NRW 2010–2015, S. 76.

³⁸⁶ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 4.

³⁸⁷ Vgl. Hartmann, Erl. § 3 GO, S. 94. In: Articus/Schneider (Hrsg.) 2012: Gemeindeordnung für das Land NRW. Kommentar.

³⁸⁸ Vgl. Hartmann, Erl. § 3 GO, S. 94. In: Articus/Schneider (Hrsg.) 2012: Gemeindeordnung für das Land NRW. Kommentar.

³⁸⁹ Landesregierung NRW 2012: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 378 vom 28. August 2012 des Abgeordneten André Kuper, CDU, Drucks. 16/760. Landtag NRW, Drucks. 16/1035 vom 02.10.2012.

„Die wahrscheinlich schwierigste und politisch brisanteste Frage, die wir im Rahmen dieses Gesetzgebungsvorhabens beantworten müssen, ist: Können und wollen wir die kommunale Kulturarbeit durch das Kulturfördergesetz zur gesetzlichen Pflichtaufgabe der Kommunen machen und sie dadurch in Haushaltssicherungs- oder Nothaushaltsgemeinden vor allzu einschneidenden Sparzwängen schützen?“³⁹⁰

Dieser Aussage folgt aber sogleich die Feststellung, das in Auftrag gegebene Gutachten zu dieser Frage führe zu dem Ergebnis, dass dies „weder verfassungsrechtlich möglich noch letztendlich politisch sinnvoll sei“³⁹¹. Das Ergebnis des *Hellermann-Gutachtens* erlaubte also, die Ausgestaltung der kommunalen Kulturaufgabe als Pflichtaufgabe noch einmal als ursprünglich erwogene Möglichkeit darzustellen, die umzusetzen das Ergebnis des Rechtsgutachtens aber ausschließe. Im Referentenentwurf heißt es schließlich – als hätte niemals die Idee im Raum gestanden, kommunale Kulturaufgaben zu Pflichtaufgaben zu machen:

„Das Gesetz [...] ist zur Wahrung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts so gestaltet, dass es für die Gemeinden keine konkreten Vorgaben bzw. Pflichten für den Einzelfall enthält. Die kulturpolitische Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit der Gemeinden und Gemeindeverbände wird nicht eingeschränkt.“³⁹²

9.1.2 Ergebnisse und Folgerungen des Hellermann-Gutachtens

Die Landesregierung gab bei *Hellermann* das bereits erwähnte Rechtsgutachten in Auftrag, das unter anderem entsprechend der Formulierung im Gesetzesantrag klären sollte,

„ob und wie sichergestellt werden kann, dass auch Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten oder im Nothaushalt ein gewisses Mindestmaß an Kulturförderung und Kulturangebot als freiwillige Aufgabe vorhalten, weiterleisten oder entwickeln können, ohne dass ihnen dieses kommunalaufsichtlich untersagt werden kann [...]“³⁹³.

Dieses Gutachten ist auf den 13. September 2012 datiert³⁹⁴ und wurde dem Kulturausschuss des Landtags NRW am 29. April 2013 zur Verfügung gestellt.³⁹⁵ Die Er-

³⁹⁰ Schäfer 2013, Städte- und Gemeinderat 11/2013, S. 6.

³⁹¹ Schäfer 2013, Städte- und Gemeinderat 11/2013, S. 6.

³⁹² Referentenentwurf KFG, S. 4.

³⁹³ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 4.

³⁹⁴ Vgl. Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 57.

³⁹⁵ Vgl. Landtag NRW, Vorlage 16/836 vom 29. April 2013, S. 1.

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass es in der Antwort der Landesregierung vom 2. Oktober 2012 auf die Kleine Anfrage 378 vom 28. August 2012, Drucks. 16/760, zur Frage „Was ist das Ergebnis des Gutachtens?“ heißt: „Das Ergebnis ist noch nicht abschließend fertig gestellt, so dass derzeit noch keine Aussagen zu dessen Ergebnissen gemacht werden können.“ Landtag NRW, Drucks. 16/1035 vom 02.10.2012, S. 2.

gebnisse und daraus gezogenen Folgerungen des *Hellermann*-Gutachtens können hier nur auszugsweise wiedergegeben werden. Die Auswahl erfolgt insbesondere unter dem Aspekt, ob und inwieweit sie eingeflossen sind in den Referentenentwurf zum KFG.

Das Gutachten kommt zum Ergebnis, dass sich eine verfassungsunmittelbare allgemeine Rechtspflicht nordrhein-westfälischer Kommunen zur Kulturarbeit weder unmittelbar aus dem Grundgesetz noch aus der Landesverfassung oder einfachgesetzlich ergibt.³⁹⁶

- Insbesondere lehnt *Hellermann* die Rechtsauffassung *Pappermanns*³⁹⁷ ab, nach der sich auch ohne eine spezialgesetzliche Regelung allein aufgrund der Bedeutung kommunaler Kulturarbeit für die Gemeindebürger eine faktische Selbstverwaltungs-Pflichtaufgabe der Gemeinden zu Kulturpflege und -förderung unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG entwickelt habe.³⁹⁸ Eine solche Annahme sei, so *Hellermann*, mit der Eigenverantwortlichkeit kommunaler Aufgabenerfüllung, die Art. 28 Abs. 2 GG den Kommunen gerade gewährleiste, nicht vereinbar³⁹⁹ und stelle „den normativen Gehalt des Art. 28 Abs. 2 GG geradezu auf den Kopf [...] durch den Versuch, gestützt auf die Eigenverantwortlichkeit eine Selbstverwaltungspflicht herzuleiten“⁴⁰⁰.
- *Hellermann* stützt seine Rechtsauffassung darüber hinaus auf den Rasteder-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, nach dem ein gegenständlicher Aufgabenkatalog dem Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie entgegensteht.⁴⁰¹
- Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zu kommunaler Kulturarbeit lasse sich auch nicht aus der vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 3 GG abgeleiteten Aufgabe des Staates zu Erhalt und Förderung eines freiheitlichen Kunstlebens⁴⁰² ableiten. Denn das Bundesverfassungsgericht habe allein die Kunstfreiheit, nicht aber Kultur allgemein, zum Gegenstand seiner Ausführungen gemacht und zudem die Ableitung konkreter Rechtsfolgen aus der formulierten Aufgabe vermieden.⁴⁰³

³⁹⁶ Vgl. *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 27, 29.

³⁹⁷ Vgl. *Pappermann*, DVBl. 1980, S. 701 (705 ff.).

³⁹⁸ Vgl. *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 12.

³⁹⁹ Vgl. *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 16.

⁴⁰⁰ *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 15.

⁴⁰¹ Vgl. BVerfGE 79, 127 (146).

⁴⁰² Vgl. BVerfGE 36, 321 (331 f.); siehe hierzu auch Kapitel 4.1 dieser Arbeit.

⁴⁰³ Vgl. *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 21 f.

- Auch aus der Staatszielbestimmung des Art. 18 Abs. 1 LV NRW ergebe sich keine Pflichtigkeit kommunaler Kulturaufgaben. Der weite Kulturbegriff des Art. 18 Abs. 1 LV NRW begrenze vielmehr die Bindungskraft dieser Staatszielbestimmung. Denn es müsse Gemeinden überlassen bleiben, welche Sparten sie mit welchem Aufwand pflegen.⁴⁰⁴

Darüber hinaus sieht *Hellermann* auch aus verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Bindungswirkungen „keine unmittelbare Rechtspflicht im strengen, kommunalrechtlichen Sinne“⁴⁰⁵. Zwar unterliege eine Kommune in Wahrnehmung kultureller Aufgaben (verfassungs-)rechtlichen Bindungen – etwa der Staatszielbestimmung nach Art. 18 Abs. 1 LV NRW, einfachgesetzlich insbesondere den Vorgaben aus den §§ 8 Abs. 1 GO NRW, 6 Abs. 1 KrO NRW –, die zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen für die kulturelle Betreuung im Rahmen kommunaler Leistungsfähigkeit verpflichten. Hieraus lasse sich aber keine allgemeine Rechtspflicht, sondern nur in besonderen Ausnahmefällen eine konkrete Handlungspflicht begründen.⁴⁰⁶ Den vorgeannten Regelungen komme aber eine „appellative Bedeutung“⁴⁰⁷ zu.

Hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten von Kulturaufgaben in Kommunen in Haushaltsnotlagen stellt das Gutachten fest, es sei

„verfehlt, [...] darauf zu schließen, dass gesetzliche Pflichtaufgaben sakrosankt wären; vielmehr kann es bei den gesetzlichen Pflichtaufgaben in der Art und Weise der Durchführung erhebliche Einsparpotentiale geben. Andererseits sind auch Selbstverwaltungsaufgaben, die nicht im Sinne von § 3 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 GO NRW pflichtige Aufgaben sind, nicht wie selbstverständlich aufzugeben.“⁴⁰⁸

Rechtspolitische Gestaltungsmöglichkeiten, kommunale Kulturarbeit einfachgesetzlich als Pflichtaufgabe zu verankern, sind nach *Hellermann* sehr begrenzt. Im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 LV NRW, bedürfe es einer Rechtfertigung, mit einer die Kommunen zu kommunaler Kulturarbeit verpflichtenden gesetzlichen Regelung in deren Autonomie einzugreifen. Für eine allgemeine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zu örtlicher Kulturarbeit seien überwiegende Gründe des Gemeinwohls, die zu einer solchen Rechtfertigung angeführt werden könnten, wegen der Vielgestaltigkeit und der von Kommune zu

⁴⁰⁴ Vgl. *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 25.

⁴⁰⁵ *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 27.

⁴⁰⁶ Vgl. *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 30.

⁴⁰⁷ *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 30.

⁴⁰⁸ *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 40.

Kommune unterschiedlichen kulturellen Bedürfnisse jedoch nicht ersichtlich. *Hellermann* schlussfolgert mit der griffigen Aussage, auf die die Landesregierung in der Begründung zum Referentenentwurf Bezug nimmt⁴⁰⁹:

„Zugespitzt formuliert heißt das, dass eine allgemeine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur örtlichen Kulturarbeit nur dann verfassungsgemäß sein dürfte, wenn sie rechtlich so gut wie inhaltslos bleibt.“⁴¹⁰

Um die politisch-faktische Bedeutung kommunaler Kulturarbeit im Spanungsverhältnis zwischen freiwilliger Selbstverwaltungsaufgabe einerseits und verfassungsrechtlichen Bindungen andererseits einfachgesetzlich zu verdeutlichen, schlägt *Hellermann* vor, eine Grundsatznorm in das geplante Kulturfördergesetz aufzunehmen, die aber keine neuen konkreten Rechtspflichten der Kommunen begründen soll. Das Gutachten macht hierzu einen Formulierungsvorschlag:

„Die Pflege und Förderung von Kunst und Kultur in ihrem örtlichen Wirkungskreis ist eine Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden. Ihre eigenverantwortliche Wahrnehmung unterliegt der Verpflichtung gemäß Art. 18 Abs. 1 der Landesverfassung. § 8 Abs. 1 der Gemeindeordnung und § 6 Abs. 1 der Kreisordnung bleiben unberührt.“⁴¹¹

Neben der Aktualisierung der Verfassung kommt der Übernahme der Staatszielbestimmung aus Art. 18 Abs. 1 LV NRW in § 2 Abs. 1 KFG damit eine weitere Funktion zu: Sie soll die Pflichtigkeit der kommunalen Kulturaufgabe unterstreichen und somit zur Sicherung von Kulturförderung in Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten oder Nothaushalt beitragen.

9.1.3 Bewertung des Lösungsansatzes des Kulturfördergesetzes

Die Empfehlung des *Hellermann*-Gutachtens, eine Grundsatznorm in das KFG aufzunehmen, die die Bedeutung kommunaler Kulturarbeit verdeutlicht, nimmt das KFG in § 2 Abs. 3 auf. Allerdings fehlt hier im Vergleich zum *Hellermann'schen* Formulierungsvorschlag der Hinweis auf die Staatszielbestimmung des Art. 18 Abs. 1 LV NRW und damit ein gewichtiges Argument für die Bedeutung der kommunalen Kulturaufgabe. Denn wenn auch, so *Hellermann*,

„diese Bestimmung keine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe im kommunalrechtlichen Sinne und auch nur im besonderen Ausnahmefall konkrete Rechtspflichten begründet, statuiert

⁴⁰⁹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 12.

⁴¹⁰ *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 32.

⁴¹¹ *Hellermann* 2012: Rechtsgutachten, S. 32 f.

sie doch eine kommunale Aufgabe, über deren Wahrnehmung die jeweilige Kommune eigenverantwortlich soll befinden können“⁴¹².

Indem das KFG die Staatszielbestimmung aber insgesamt in § 2 Abs. 1 aufnimmt, vermeidet sie, isoliert den Aspekt des *kommunalen* Kulturauftrags zu unterstreichen. Dies ist im Kontext einer Vorschrift „Kulturförderung als Aufgabe von Land und Gemeinden“ folgerichtig, sogar zwingend. Die ‚Splittung‘ der von *Hellermann* vorgeschlagenen Grundsatznorm auf zwei Absätze zeigt aber auch, dass das Land seine eigene Bedeutung in der Kulturförderung nicht in den Schatten der Bedeutung kommunaler Kulturverantwortung stellen möchte.

Dem schon im Gesetzesantrag⁴¹³ sowie im Eckpunktepapier⁴¹⁴ formulierten Ziel, mit dem KFG zur Sicherung des kommunalen Kulturauftrags beitragen zu wollen, wird nun also in einem ersten Ansatz innerhalb der ‚Allgemeinen Bestimmungen‘ Rechnung getragen. Die Übernahme von Art. 18 Abs. 1 LV NRW in das KFG erscheint eine angesichts der Ergebnisse des *Hellermann*-Gutachtens erforderlich gewordene Notlösung, mit dem KFG Kommunen vor kommunalaufsichtlichen Beanstandungen zu schützen, die trotz Haushaltsspardiktat ihren Kulturauftrag wahrnehmen.⁴¹⁵

Das zu Recht deutlich abschlägige Ergebnis des *Hellermann*-Gutachtens zur Frage, ob es möglich oder sinnvoll ist, kommunale Kulturaufgaben als Pflichtaufgabe zu begreifen oder auszugestalten, könnte Hinweis darauf sein, mit welcher Intensität nicht nur diese, sondern auch andere staatsrechtliche Implikationen im Gesetzgebungsprozess rechtzeitig bedacht worden sind. Die Feststellung des *Hellermann*-Gutachtens, dass freiwillige Aufgaben im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes keinesfalls nur nachrangig zu Pflichtaufgaben beibehalten werden dürfen, macht zudem deutlich, dass es nicht zwingend eines Gesetzes bedurft hätte, die freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe Kultur in Haushaltssicherungs- oder Nothaushaltsgemeinden zu schützen. Diese rechtliche Einschätzung ist keineswegs erst durch das *Hellermann*-Gutachten geäußert worden. So wurde anlässlich einer Expertenanhörung im Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages im Jahr 2010 zur Lage öffentlicher Kulturfinanzierung darauf hingewiesen:

⁴¹² Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 41.

⁴¹³ Vgl. Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 4 f.

⁴¹⁴ Vgl. Eckpunktepapier KFG 2013, S. 5.

⁴¹⁵ Ergänzend hat die Landesregierung im Rahmen des Landtagstalks zum Referentenentwurf KFG am 3. Juni 2014 einen Erlass des Finanzministeriums NRW angekündigt, nach dem zu beachten sein soll, freiwillige Aufgaben der Kommunen nicht vorrangig zu kürzen.

„Wenn man sich zum Beispiel die Gesetzeslage in Nordrhein-Westfalen anschaut, wird man feststellen, dass es keine Formulierung gibt, die darauf hinausläuft, dass zunächst bei den freiwilligen Aufgaben gespart werden muss. Das stimmt einfach nicht.“⁴¹⁶

Und in einem Kommentar zur LV NRW heißt es: „Auch in Zeiten einer Haushaltsnotlage muss dem Grundsatz nach aber Kulturförderung stattfinden, weil die entsprechende Staatszielbestimmung verfassungsrechtlich verbürgt ist.“⁴¹⁷

Die Idee der Landesregierung, die kommunale Kulturaufgabe als Pflichtaufgabe zu definieren oder zu interpretieren, erscheint zudem nach hier vertretener Ansicht schon vom Ansatz her problematisch. Zum einen wirft der Versuch, kommunale Kulturaufgaben als Pflichtaufgaben der Gemeinden ohne Konnexität, also zum Nulltarif für das Land, zu gestalten, die Frage auf, inwieweit sich hier ein im KFG betontes partnerschaftliches Zusammenwirken des Landes gegenüber den Gemeinden spiegelt.

Daneben ist bereits die den rechtlichen Vorgaben geschuldete Einordnung von Kultur zu einer der Aufgabenkategorien freiwillige Aufgaben bzw. Pflichtaufgaben eigentlich mit diesem Fördergegenstand nicht vereinbar. Denn Kultur ist kein Fördergegenstand, der – wie etwa Abfall- oder Wasserversorgung – allein durch staatliches Handeln zu konstituieren, zu bewahren oder fortzuentwickeln wäre. Kultur wurzelt in der Gesellschaft, umfasst „Denken und Fühlen, Sitten und Gebräuche, Glaube und Moral“⁴¹⁸. Auf das Verhältnis zwischen Staat und Kultur ist vielmehr der Satz übertragbar, den *Ernst-Wolfgang Böcken*⁴¹⁹ für im Kontext von Staat und Religion geprägt hat: „Der freiheitliche, [säkularisierte] Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“ Der Staat kann die ‚Voraussetzung‘ Kultur nicht garantieren, er hat lediglich in einer fürsorglich dienenden Weise Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen Menschen kulturschaffend sind. Der ehemalige Bundesverfassungsrichter *Dieter Grimm* führt das Böckenförde-Diktum in Bezug auf Kultur weiter:

„Ersichtlich liegen [...] im kulturellen Bereich Voraussetzungen für die Erfüllung der Staatsaufgaben. Die soziale Integration, die der Staat zu leisten hat, hängt nicht allein vom Funkti-

⁴¹⁶ Wortbeitrag Rolf Bolwin, in: Deutscher Bundestag 2010: Ausschuss für Kultur und Medien. Wortprotokoll. 8. Sitzung vom 24.02.2010. Öffentliches Expertengespräch zum Thema: „Lage der öffentlichen Kulturfinanzierung in der Finanz- und Wirtschaftskrise – Lösungsmöglichkeiten für den Erhalt der kulturellen Infrastruktur in den Ländern und Kommunen“. Protokoll Nr. 17/8, S. 35.

⁴¹⁷ Günther Art. 18 Rd. 5, in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

⁴¹⁸ Sommermann 2006: Kultur im Verfassungsstaat. In: VVDStRL (65) 2006, S. 7 (8).

⁴¹⁹ Böckenförde 1976: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, S. 42 (60).

onieren seiner Institutionen, sondern auch von der Existenz einer kulturell gegründeten Integrationsbasis ab, und selbst das Funktionieren der Institutionen [...] bedarf zusätzlich gesellschaftlicher Legitimation, die wiederum kulturell erzeugt wird. [...] Insofern ihm [dem Staat] die Erfüllung seiner verfassungsrechtlich ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben nur unter bestimmten kulturellen Bedingungen möglich ist, wird deren Sicherung selbst zur Staatsaufgabe.“⁴²⁰

Diese Abhängigkeit des Staates von Kulturleistungen der Bürgergesellschaft schließt bereits vom Ansatz her eine Ausgestaltung von Kulturpolitik als staatliche Pflichtaufgabe aus.⁴²¹ Vielmehr ist der Auffassung zuzustimmen, dass Kultur „möglichst fern vom Staat und möglichst nahe an der Bürgergemeinschaft zu organisieren ist“.⁴²² Die Einordnung der kommunalen Kulturaufgabe als freiwillige Leistung bedeutet gegenüber der Annahme einer Pflichtigkeit ein weitaus höheres Maß an Staatsferne, weil sie Entscheidungsfreiheit bezüglich des „Ob, Wann und Wie der Aufgabenwahrnehmung“⁴²³ umfasst. Der Ruf nach einer Pflichtigkeit kommunaler Kulturaufgaben verkennt, dass die freiwillige Aufgabe „im Verständnis der Verfassung gerade das Gegenteil von etwas Nachrangigem, sondern etwas hochrangig Schützenswertes [...] ist.“⁴²⁴ Insofern ist auch *Hellermann* zuzustimmen, wenn er einer Art Zwitterstellung kommunaler Aufgaben zwischen einem pflichtigen Ob und einem dem Ermessen der Gemeinden überlassenen Wie mit großer Skepsis begegnet. Insbesondere wird hier die Ansicht geteilt, dass die Annahme einer Pflichtigkeit kommunaler Aufgaben jenseits gesetzlich konstituierter Aufgaben zu einer Aufweichung von Begrifflichkeiten führen würde, die Rechtsunsicherheiten, etwa im Hinblick auf Konnexität, zur Folge haben könnte. Zudem ergibt sich aus der Tatsache, dass den Kommunen infolge zunehmend aufgegebenen Pflichtaufgaben inzwischen nur noch rudimentär freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG geblieben sind,⁴²⁵ ein gewichtiges Argument dafür, kommunale Kulturaufgaben ohne Wenn und Aber als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu qualifi-

⁴²⁰ Grimm 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL (42) 1984, S. 46 (64).

⁴²¹ Anderer Auffassung Scheytt 2011: Kulturverfassungsrecht – Kulturverwaltungsrecht, S. 187 (200), demzufolge eine rechtliche Bewertung einer Aufgabe als freiwillige Aufgabe oder Pflichtaufgabe differenziert je nach zu betrachtender Kulturaufgabe erfolgen – kann und – soll.

⁴²² Cornel, Kulturpolitische Mitteilungen III/2004, S. 29 (30).

⁴²³ Nierhaus in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 28 Rd. 52.

⁴²⁴ Cornel, Kulturpolitische Mitteilungen III/2004, S. 29 (30).

⁴²⁵ Vgl. Nierhaus in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 28 Rd. 52, der feststellt, der Handlungs- und Gestaltungsspielraum von Kommunen sei dadurch „so stark eingeeengt, dass die Grenze gemeindlicher Eigenverantwortung insgesamt betrachtet bereits überschritten ist“; Meyer (schon!) 1996: Rettungsanker Kulturgesetze?, Zeitschrift für Gesetzgebung 1996, S. 343 (351).

zieren. Dies wiederum erfordert jedoch einen finanziellen Mindestanteil für Kulturarbeit in kommunalen Etats.

9.2 Fördervereinbarungen

Mit der Aufnahme des Instruments Fördervereinbarungen in das KFG folgt die Landesregierung einer weiteren Anregung aus dem *Hellermann-Gutachten*. Dieses hatte empfohlen, „gesetzlich (etwa im Rahmen des geplanten Kulturfördergesetzes) die Möglichkeit von Fördervereinbarungen zwischen dem Land und Gemeinden (einschließlich der Nothaushaltsgemeinden)“⁴²⁶ vorzusehen. Das Instrument der Fördervereinbarungen soll, so die Begründung zu § 20, ermöglichen, dass „auch Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept ein Mindestmaß an Kulturförderung und Kulturangebot vorhalten und weiterleisten können, ohne dass ihnen dies von der Kommunalaufsicht untersagt werden kann“⁴²⁷. Gemeint sind sowohl Gemeinden mit genehmigungsfähigem Haushaltssicherungskonzept als auch Gemeinden mit nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept, also Gemeinden mit Nothaushalt.

9.2.1 Begriff der Fördervereinbarung

Bereits § 29 nennt „Fördervereinbarungen gemäß § 30 dieses Gesetzes“ als eine Form der Förderung nach KFG, die aber keine eigenständige Rechtsform darstellen soll.⁴²⁸ Die Begründung zu § 30 stuft Fördervereinbarungen in wechselseitig einklagbare Verträge im Sinne des § 54 VwVfG und unterhalb einer solchen Verbindlichkeit liegende Vereinbarungen. Letztere seien zu differenzieren in:

„rechtsverbindlichen [sic!] Verträge, die aber auf beiden Seiten unter Haushaltsvorbehalt stehen und [...] Fördervereinbarungen, die den Charakter von beiderseitigen politischen Absichtserklärungen haben, die also eine politische, aber keine rechtliche Verbindlichkeit besitzen.“⁴²⁹

⁴²⁶ Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 49 f.

⁴²⁷ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 87.

⁴²⁸ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 83.

⁴²⁹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 85.

9.2.2 Bedeutung von Fördervereinbarungen für Gemeinden im Nothaushalt

Eine Gemeinde im Nothaushalt darf nach § 82 Abs. 1 Ziff. 1 GO NRW⁴³⁰ nur „Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind“.

9.2.2.1 Fördervereinbarung als rechtliche Verpflichtung im Sinne des § 82 GO NRW

Den Aspekt der rechtlichen Verpflichtung greift das KFG mit dem Instrument der Fördervereinbarungen auf und möchte eine Rechtspflicht der Gemeinden aus Vertrag begründen. Während bisher, so die Begründung zu § 30, kommunale Kultureinrichtungen vom Land durch einseitige hoheitliche Zuwendungen gefördert wurden, soll das Land zukünftig zweiseitig verbindliche Fördervereinbarungen mit Gemeinden treffen können. Grundsätzlich bietet § 54 VwVfG NRW hierzu bereits ein Instrument: den öffentlich-rechtlichen Vertrag, den Fördervereinbarungen im Sinne des § 30 auch als eine Unterform mit einschließen⁴³¹.

Aus einem Fördervertrag im Sinne des § 54 VwVfG NRW zwischen Land und Gemeinde ergibt sich eine rechtliche Verpflichtung der Gemeinde im Sinne des § 82 Abs. 1 Ziff. 1 GO NRW, sodass daraus resultierende Aufwendungen und Auszahlungen kommunalaufsichtlich dann nicht zu beanstanden sind, wenn die Rechtspflicht vor Beginn des Nothaushalts begründet⁴³² wurde. Der Entwurf zum KFG nutzt aber nicht das Instrument des Fördervertrages, sondern das Instrument der Fördervereinbarungen. Das aus Sicht des Landes bestehende Dilemma, einerseits einen Rettungsanker für Gemeinden mit genehmigtem oder nicht genehmigtem Haushalts-sicherungskonzept (Nothaushaltsgemeinden) auswerfen zu wollen, andererseits aber eigene mehrjährige Verpflichtungen nach Möglichkeit zu vermeiden, löst es mit einem Modell gestufter Verbindlichkeiten. Offenbar besteht die Hoffnung, dass die Aufsichtsbehörde auch den beiden letztgenannten Formen von Fördervereinbarungen

⁴³⁰ § 82 Abs. 1 Ziff. 1 GO NRW gilt nach herrschender Meinung als ebenso anwendbar auf Gemeinden, deren Haushaltssicherungskonzept von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt wurde (also Gemeinden im Nothaushalt) wie auf Gemeinden, die ihren Haushaltsplan noch nicht bekannt gemacht haben. Vgl. OVG NRW, NWVB1. 2010, S. 30; Hartmann, Erl. § 82 GO, S. 416. In: Articus/Schneider 2012: Gemeindeordnung NRW. Kommentar.

⁴³¹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 85.

⁴³² Klieve in: Held et al. 2013: Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 82 GO Erl. 2.1.

einen Vertrauensschutz zugesteht und entsprechende kommunale Ausgaben für Kultur toleriert.

Fördervereinbarungen schützen bereits in Nothaushalt geratene Gemeinden nur dann gegenüber Beanstandungen der Kommunalaufsicht zu kulturellen Ausgaben, wenn die Fördervereinbarungen vor dem Eintritt des Nothaushalts getroffen wurden. Oder positiv formuliert: Fördervereinbarungen haben für Gemeinden nur einen prophylaktischen Charakter: Sie schützen die durch Fördervereinbarungen gesicherten kulturellen Aktivitäten vor der Kommunalaufsicht in dem Fall, dass die Gemeinde in Nothaushalt gerät. So wünschenswert es wäre: Aus der Systematik des § 82 GO NRW ist Gemeinden im Nothaushalt eine ‚Flucht in die Fördervereinbarung‘ versperrt. Für Gemeinden unter Nothaushalt bleibt somit, was das Gutachten schon betonte, nur die „Möglichkeit der Duldung durch Nichteinschreiten der Kommunalaufsicht“⁴³³.

9.2.2.2 Fördervereinbarung zur Sicherung der Weiterführung notwendiger Aufgaben

Eine weitere Alternative aus § 82 Abs. 1 Ziff. 1 GO NRW, die Gemeinden mit Nothaushalt die Möglichkeit sichert, Kulturaufgaben weiter wahrzunehmen, ist die Weiterführung notwendiger Aufgaben. Das *Hellermann*-Gutachten betont unter Hinweis auf Rechtsprechung und Literatur, erfasst seien hiervon „gerade auch jene Fälle, in denen keine rechtliche Verpflichtung besteht“⁴³⁴. Wenn das Gutachten aber die Aufnahme von Fördervereinbarungen in das KFG mit der Begründung empfiehlt, dass „durch den Abschluss solcher Vereinbarungen die Notwendigkeit der Weiterführung im Sinne von § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW unterstrichen würde“⁴³⁵, weicht dies nach hier vertretener Auffassung den Unterschied zwischen den beiden Alternativen des § 82 Abs. 1 Ziff. 1 GO NRW auf, den das Gutachten vorher ausdrücklich hervorgehoben hat. Denn entweder darf eine Gemeinde unter Nothaushalt nach § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW Ausgaben für kulturelle Aktivitäten tätigen, weil sie dazu durch eine Fördervereinbarung bereits verpflichtet ist (Alternative 1), oder sie darf Ausgaben tätigen, weil sie damit notwendige Aufgaben weiterführt (Alternative 2). Sobald notwendige Aufgaben durch eine Fördervereinbarung abgesichert sind, fallen sie wieder unter Alternative 1.

⁴³³ Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 50.

⁴³⁴ Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 46.

⁴³⁵ Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 50.

9.2.3 Bedeutung für Gemeinden mit genehmigungsfähigem Haushaltssicherungskonzept

Laut Ziff. 1.2 i. V. m. Ziff. 1.1 des nordrhein-westfälischen Ausführungserlasses zur Haushaltskonsolidierung vom 7. März 2013⁴³⁶ kann ein Haushaltssicherungskonzept auch Ausgaben für solche freiwilligen Leistungen enthalten, „deren Wirtschaftlichkeit sich nur über einen längeren Zeitraum darstellen lässt“ und die „die finanzwirtschaftliche Situation innerhalb des Konsolidierungszeitraumes zu verbessern helfen“. Fördervereinbarungen zwischen Gemeinde und Land können, je nach Grad der rechtlichen Verbindlichkeit, die Wirtschaftlichkeit der geförderten kulturellen Aktivität der Gemeinde unterstreichen. Insofern hat die den Fördervereinbarungen immanente Rechtspflicht kompensatorischen Charakter zum freiwilligen Charakter der kommunalen Kulturaufgabe und können Fördervereinbarungen dazu beitragen, dass ein Haushaltssicherungskonzept genehmigt wird.

9.2.4 Fördervereinbarungen als Instrument individueller Kulturförderung?

Insbesondere angesichts dessen, dass das Land im Rahmen von Fördervereinbarungen grundsätzlich auch über mehrere Jahre fördern und insoweit das Jährlichkeitsprinzip durchbrochen werden kann, liegt aus Sicht von Kulturschaffenden der Wunsch nahe, Fördervereinbarungen auch im Bereich individueller Kulturförderung anzuwenden. Dieser Wunsch wurde anlässlich des Landtagstalks zum Referentenentwurf zum Kulturfördergesetz Anfang Juni 2014 geäußert. Die Landesregierung stellte hierzu klar, dass Fördervereinbarungen ausschließlich ein Instrument zur Erhaltung kommunaler Kultureinrichtungen sein sollten. Mehr könne das Land nicht leisten.⁴³⁷ Das Ziel der Landesregierung, mit dem KFG Planungssicherheit für Kulturschaffende zu steigern, findet seine Grenze in dessen Kulturbudget.

9.3 Interkommunale Kooperationen als Ansatz zur Privilegierung der freiwilligen Kulturaufgabe

Haushaltssicherungskonzepte können gemäß § 76 Abs. 2 Satz 2 von der Aufsichtsbehörde nur dann genehmigt werden, „wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept

⁴³⁶ MIK NRW 2013: Haushaltskonsolidierung nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und nach dem Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz). Ausführungserlass.

⁴³⁷ Peter Landmann im Landtagstalk zum Referentenentwurf zum Kulturfördergesetz am 03.06.2014 im Landtag von Nordrhein-Westfalen, an dem die Verfasserin teilgenommen hat.

hervorgeht, dass spätestens im zehnten auf das Haushaltsjahr folgende Jahr der Haushaltsausgleich [...] wieder erreicht wird.“ Die Aufsichtsbehörde hat im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu prüfen, welche nach dem vorgelegten Haushaltssicherungskonzept geplanten Ausgaben ggf. zu streichen sind. An der Notwendigkeit einer Abwägungsentscheidung setzen *Hellermanns* Überlegungen an, Spielräume für Kulturausgaben im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzepts zu schaffen:

„Mögliche Regelungsansätze [...] müssen darauf abzielen, die Ausgaben für kommunale Kulturarbeit aus der Abwägung hinsichtlich der im Haushaltssicherungskonzept vorzusehenden bzw. zu streichenden Ausgaben herauszunehmen oder in dieser Abwägung zu privilegieren.“⁴³⁸

Vereinfacht bedeutet das: Der Aufsichtsbehörde müssen (rechtliche) Argumente unterbreitet werden, dass Ausgaben für kommunale Kulturarbeit einer Haushaltskonsolidierung nicht im Wege stehen. Alle in dieser Hinsicht angestellten Überlegungen *Hellermanns*⁴³⁹ können hier nicht wiedergegeben werden. Erwähnt werden soll hier jedoch seine Idee einer sogenannten Privilegierung von solchen „kulturellen Aktivitäten, die in Kooperation mit anderen Kommunen durchgeführt werden.“⁴⁴⁰

Eine (finanzielle) Beteiligung von dritter Seite lasse, so *Hellermann*, die zu treffende Abwägung der Aufsichtsbehörde zwischen gebotener Senkung der Ausgaben und anzustrebender Aufrechterhaltung eines hinreichenden (Mindest-)Leistungsniveaus günstiger ausfallen.⁴⁴¹ Er hält daher eine Regelung im geplanten Kulturfördergesetz für erwägenswert, „die – evtl. unter ausdrücklicher Bezugnahme auf den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit – die besondere Schutzwürdigkeit derartiger Kulturaktivitäten bekräftigt.“⁴⁴² Mit § 16 nimmt das KFG eine Regelung auf, nach der interkommunale Zusammenarbeit ausdrücklich vom Land gefördert und gemeindeübergreifende Kooperationen unterstützt werden.⁴⁴³

Allerdings betont *Hellermann*, dass eine privilegierende Regelung im Grunde aufgabenübergreifend für alle freiwilligen Aufgaben vorzusehen sei;⁴⁴⁴ insofern sind seine Ausführungen als Kritik an der derzeitigen Ausgestaltung des § 76 Abs. 2 GO NRW zu verstehen. Ohne eine Änderung des § 76 GO NRW könne letztlich das Verhalten der Aufsichtsbehörde kaum gesteuert werden. Eine privilegierende Regelung im

⁴³⁸ Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 51.

⁴³⁹ Vgl. hierzu Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 50-55.

⁴⁴⁰ Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 51.

⁴⁴¹ Vgl. Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 54.

⁴⁴² Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 54.

⁴⁴³ Siehe im Einzelnen Kapitel 11.5 ff.

⁴⁴⁴ Vgl. Hellermann 2012: Rechtsgutachten, S. 55.

KFG müsse gewissermaßen durch § 76 GO NRW gestützt, dieser wiederum könne durch das KFG konkretisiert werden.

Die Regelungen des KFG zu interkommunaler Kooperation mögen folglich auch mit Blick auf eine Sicherung finanzieller Handlungsspielräume von Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzept in das KFG aufgenommen worden sein und die Erwartung wecken, dass sie zu einer Privilegierung von Kulturausgaben im Haushaltssicherungskonzept führen. Das Gutachten von *Hellermann* dürfte allerdings kaum anders zu lesen sein, als dass solche Regelungen nur auf die Genehmigungsfähigkeit eines Haushaltssicherungskonzepts durchgreifen können, wenn auch das Haushaltsrecht, insbesondere § 76 GO NRW, geändert wird.

9.4 Zwischenergebnis

Ob die Landesregierung kommunale Kulturaufgaben im Rahmen des Gesetzesvorhabens zum KFG zu Pflichtaufgaben im Sinne von § 3 Abs. 1 GO NRW machen wollte, lässt sich an der Gesetzeshistorie nicht eindeutig ablesen. Die in dieser Hinsicht getroffenen Aussagen sind inkonsistent, wenn nicht gar widersprüchlich. Das von der Landesregierung eingeholte Gutachten zur Frage, ob und wie Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzept oder im Nothaushalt Handlungsspielraum geschaffen werden kann, Kulturaufgaben wahrzunehmen, ohne dass dies kommunalaufsichtlich beanstandet wird, hält eine Ausgestaltung der kommunalen Kulturaufgabe als Pflichtaufgabe nicht für sinnvoll. Die Herleitung einer Pflichtigkeit aus Verfassungsrecht oder einfachem Recht ist, so das Ergebnis des Gutachtens, nach der derzeitigen Rechtslage nicht möglich. Nach hier vertretener Auffassung ist der Versuch, die kommunale Kulturaufgabe als Pflichtaufgabe zu normieren, dem Staat verwehrt, weil Kultur ganz grundsätzlich nicht als klassisch hoheitliche Staatsaufgaben kategorisiert werden kann.

Die Empfehlung des Gutachtens, über eine Grundsatznorm im Kulturförderungsgesetz die Bedeutung der kommunalen Kulturaufgabe zu unterstreichen, ist zwar vom KFG modifiziert übernommen worden. Zudem nimmt das KFG den Vorschlag des Gutachtens auf, mit Fördervereinbarungen eine Rechtspflicht der Gemeinden aus Vertrag zu begründen, die Kulturausgaben von Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzept vor Beanstandungen der Kommunalaufsicht schützt. Jedoch müssen beide Lö-

sungsansätze des KFG als Notlösung gewertet werden. Fraglich ist, ob sie in kommunalaufsichtlicher Hinsicht belastbar sind.

10 Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung

In Teil 2 nennt der Referentenentwurf Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung. Diese sind allerdings nicht nur solche der Landesförderung, sondern werden gemäß § 2 Abs. 3 Satz 3 auch von Gemeinden und Gemeindeverbänden bei der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgabe berücksichtigt. Hier wird der Grundsatz durchbrochen, nach dem „Adressat des Gesetzes [...] das Land Nordrhein-Westfalen“⁴⁴⁵ ist. Der Wortlaut der Vorschrift wie auch die Gesetzesbegründung ergeben allerdings, dass hier keine Verpflichtung der Gemeinden formuliert wird:

„[...] die Gemeinde hat sich mit den Zielen, Schwerpunkten und Grundsätzen auseinanderzusetzen, muss sie aber – anders als das Land – nicht befolgen, ist vielmehr frei, sie nach entsprechender Prüfung zu verwerfen.“⁴⁴⁶

Dies wie auch die wiederholten Hinweise der Gesetzesbegründung, dass mit dem KFG keinerlei Pflichten für die Gemeinden begründet werden, sondern das KFG das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden wahrt, spiegelt ein hohes Maß an Vorsicht der Landesregierung, das Gesetz nicht in den Verdacht einer Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts geraten zu lassen. Zwar war auch im Arbeitsprozess zum KFG wiederholt betont worden, dass das KFG nur unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung zu gestalten sei;⁴⁴⁷ dennoch signalisierten frühere Formulierungen deutlich weniger Zurückhaltung des Landes im Hinblick auf kommunale Kulturgestaltung:

„Das KFG soll Ziele und Grundsätze der Kulturförderung benennen, die das Umfeld für die programmatische Ausgestaltung der Kulturförderung durch das Land, aber auch durch die Gemeinden bilden.“⁴⁴⁸

10.1 Ziele der Kulturförderung

Der Referentenentwurf nennt in § 3 vier Ziele der Kulturförderung, die insgesamt „das Grundanliegen des Gesetzes“⁴⁴⁹ umfassen sollen. Das zahlenmäßige Minus ge-

⁴⁴⁵ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 6.

⁴⁴⁶ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 14.

⁴⁴⁷ Vgl. Eckpunktepapier KFG 2013, S. 2; Schäfer 2013, Städte- und Gemeinderat 11/2013, S. 6 (7).

⁴⁴⁸ Eckpunktepapier KFG 2013, S. 4.

⁴⁴⁹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 16.

genüber dem Gesetzesantrag, in dem neun „Ziele einer solchen Regelung“⁴⁵⁰ genannt und erläutert worden waren, sowie gegenüber dem Eckpunktepapier, nach dem das Kulturfördergesetz elf Punkte⁴⁵¹ erfüllen sollte, erklärt sich daraus, dass in den früheren Dokumenten ‚Ziele‘ des KFG auch gesetzgeberische Motive, Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung umfassten. Entsprechend finden sich etwa im Gesetzesantrag formulierte ‚Ziele‘ nun auch in § 4 (z. B. Ziel 2.5: „Kulturelles Erbe und Substanzerhalt“ in § 4 Abs. 2) und in § 5 (z. B. Ziel 2.6: „Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement“ in § 5 Abs. 2). Alle im Gesetzesantrag unter den Punkten 2.1 bis 2.9 genannten „Ziele einer solchen Regelung“ werden aber im Referentenentwurf bzw. seiner Begründung⁴⁵² thematisch aufgegriffen. Kulturförderung soll gemäß § 3 – hier stichwortartig zusammengefasst – :

- die schöpferische Entfaltung des Menschen ermöglichen, sowohl durch eigenes Schaffen als auch durch Teilhabe (Ziffer 1),
- Künstlerinnen und Künstlern in NRW freie künstlerische Entfaltung ermöglichen (Ziffer 2),
- zu Offenheit und Toleranz für künstlerische Ausdrucksformen sowie einer kritischen Auseinandersetzung mit ihnen beitragen (Ziffer 3).
- zum gesellschaftlichen Wandel und Strukturwandel in Gemeinden und Regionen beitragen (Ziffer 4).

Entsprechend der in der Gesetzesbegründung mehrfach betonten Erklärung der Landesregierung, die Selbstverwaltung der Kommunen solle gewahrt werden,⁴⁵³ bleiben die in § 3 genannten Ziele der Kulturförderung so allgemein formuliert, dass sie konsensfähig auch aus Sicht der Gemeinden sein dürften und deren Selbstverwaltungsrecht grundsätzlich nicht tangieren. Inwieweit konkrete Regelungen des KFG zur Erreichung der in § 3 genannten Ziele den Interessen der Gemeinden entgegenstehen oder gar deren Selbstverwaltungsrecht berühren könnten, wird im Zusammenhang mit den Handlungsfeldern von Kulturförderung (§§ 6 ff.) erörtert.

Kulturförderung in NRW soll nach § 3 nicht nur die aktiv Kulturschaffenden, sondern auch die Rezipienten (Ziffern 1 „Teilhabe“ und 3 „befähigen“) im Blick haben.

⁴⁵⁰ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 2 f.

⁴⁵¹ Vgl. Eckpunktepapier KFG 2013, S. 2.

⁴⁵² Ziel 2.9 des Gesetzesantrages, „Geschlechtergerechtigkeit“, wird im KFG lediglich unter dem Gesichtspunkt der Teilhabe in § 5 Abs. angesprochen, in der Begründung zum Entwurf in einem umfassenderen Sinn auch als „Gleichbehandlung von Mann und Frau im Kulturbetrieb“ (S. 54).

⁴⁵³ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 4, 14 f., 55.

Sie soll zur „Entfaltung eines **jeden** Menschen“ [Hervorhebung im Original] beitragen. Damit nimmt der Referentenentwurf die in den 70er Jahren formulierten kulturpolitischen Leitideen einer „Kultur von allen“⁴⁵⁴ und einer „Kultur für alle“⁴⁵⁵ auf, deren Realitätsbezug allerdings selbst von ihren Befürwortern in Frage gestellt wurde.⁴⁵⁶ Die hierin einmal mehr deutlich werdende Weite des Kultur- und Kunstbegriffs des KFG zur Stärkung der Bedeutung von Kultur in der Gesellschaft ist zweifellos begrüßenswert; sie birgt aber die Gefahr, dass mit dem KFG ein Rückzug des Landes aus der Förderung von sogenannter Hochkultur einhergeht. Denn Kultur für jedermann tendiert zum kleinsten gemeinsamen Nenner, zum Massengeschmack. Die Weite des Kulturbegriffs des KFG sollte nicht dazu führen, dass Fördermittel für „qualitativ hochwertige Kunst“, die noch im Gesetzesantrag der Regierungsfraktionen zum KFG Gegenstand von Kulturförderung in NRW sein sollte,⁴⁵⁷ zurückgefahren werden.

Mit Ziffer 4 spricht das KFG schließlich „sekundäre Wirkungen“⁴⁵⁸ von Kultur an, nämlich „Beiträge der Kultur zum gesellschaftlichen Wandel und [...] zum Strukturwandel“⁴⁵⁹. Letzteres entspricht einem während des Arbeitsprozesses zum KFG immer wieder betonten Anliegen der Landesregierung, Kulturpolitik stärker als Strukturpolitik zu verstehen.⁴⁶⁰ Während die Begründung zum Referentenentwurf Beispiele für Beiträge von Kultur zum Strukturwandel nennt (Stadtentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung, Tourismus), bleibt hinsichtlich eines Beitrags von Kultur zum gesellschaftlichen Wandel unklar, was darunter zu verstehen ist. Insbesondere geht die Formulierung von einer positiven Konnotation des Begriffs „Wandel“ aus. Die Frage ‚Wandel wohin?‘ bleibt außen vor. Mit dem in § 3 Ziffer 4 Satz 2 beispielhaft genannten „Zusammenhalt in der Gesellschaft“ wird die Leerformel „gesellschaftlicher Wandel“ mit einer weiteren Leerformel konkretisiert.

⁴⁵⁴ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 55.

⁴⁵⁵ Vgl. Hoffmann 1979: Kultur für alle. Perspektiven und Modelle.

Im Kommunalwahlkampf 2014 der SPD in Köln wurde diese Leitidee mit der Forderung nach „Mehr Kultur für alle“ wiederbelebt. Der kommunalpolitische Wahlkampfslogan war indessen nicht eindeutig auszulegen hinsichtlich seines Qualitätsanspruchs an Kultur: ‚Mehr Kultur – und die für alle‘ oder ‚Kultur für alle – und davon mehr‘?

⁴⁵⁶ Vgl. Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 56, der zutreffend feststellt, angesichts „der Ausdifferenzierung unserer Gesellschaft kann sich kein Kulturangebot vornehmen, für alle da und interessant zu sein“.

⁴⁵⁷ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 3.

⁴⁵⁸ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 17.

⁴⁵⁹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 18.

⁴⁶⁰ Vgl. etwa Eckpunktepapier KFG 2013, S. 1, 4; Schäfer 2013: Entwicklung des Kulturfördergesetzes in Nordrhein-Westfalen, S. 105 (108); Oliver Keymis, Sitzung des Kulturausschusses vom 04.07.2013, APr 16/301 vom 04.07.2013, S. 22.

10.2 Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung

Mit der Benennung von Förderschwerpunkten kommt das KFG Forderungen nach Verlässlichkeit von Kulturförderung und Planbarkeit für die Kulturschaffenden⁴⁶¹ nach. Als Schwerpunkte der Kulturförderung nennt § 4 – wie schon der Gesetzestitel und § 1 Abs. 1 Satz 1 – eine Trias: die Produktion und Präsentation der Künste (Abs. 1), den Erhalt des kulturellen Erbes (Abs. 2) sowie kulturelle Bildung (Abs. 3).

Die Formulierung „Produktion und Präsentation der Künste“ ist nicht nur sprachlich missglückt, weil hier – wie in § 7 Abs. 1 – die Produktion und Präsentation künstlerischer Werke gemeint ist, sondern sie führt auch zu einer inkonsistenten Verwendung des Begriffs „Künste“ im KFG. Zwar wird der Begriff im Gesetz nicht definiert. Aus § 7 Abs. 1 sowie der Begründung zu § 7 ergibt sich aber, dass Künste „die Handlungsfelder der Förderung“⁴⁶² meint, die unter den Ziffern 1 bis 6 ohne Ausschließlichkeitsanspruch genannt werden.

Dass die Trias der Schwerpunkte von der Trias des Gesetzestitels (Kultur, Kunst, kulturelle Bildung) abweicht, ist inkonsistent und verwirrend. Wenn sich schon die Ratio des Gesetzestitels nicht ohne Weiteres erschließt,⁴⁶³ wirft die Schwerpunkte-Trias in § 4 nunmehr die zusätzliche Frage auf, warum der Förderschwerpunkt ‚Erhalt kulturellen Erbes‘ nicht im Titel des Gesetzes und/oder im sachlichen Geltungsbereich des § 1 Abs. 1 vorkommt.

Fraglich ist zudem, wie die Nennung von drei Förderschwerpunkten in § 4 in Einklang zu bringen ist mit der Tatsache, dass auch im Kulturförderplan „Schwerpunkte der Kulturförderung, nämlich für die nächsten fünf Jahre, festgelegt“⁴⁶⁴ werden. Müssen die in § 4 genannten Schwerpunkte auch Schwerpunkte im Kulturförderplan sein? Sind sie im Kulturförderplan ‚gesetzt‘ und können durch weitere Handlungsfelder lediglich ergänzt werden? § 22 Abs. 2 lässt diese Frage unbeantwortet, wenn er formuliert: „Der Kulturförderplan [...] benennt die Bereiche, in denen besondere Schwerpunkte gesetzt werden sollen und macht nähere Angaben zu den Handlungsfeldern.“

⁴⁶¹ Vgl. etwa Gerhart Baum: „Es müssen die Förderschwerpunkte definiert werden.“. In: Krings 2013: Gerhart Baum: „Land muss Kulturerbs schützen“. Interview mit dem Sprecher des Kulturrats NRW am 17.10.2013.; MFKJKS NRW 2014: Regionale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen, S. 40.

⁴⁶² Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 30.

⁴⁶³ Siehe Kapitel 7.

⁴⁶⁴ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 5.

Auch die Begründung zu § 22 hilft hier nicht weiter, sondern liefert eine inkonsistente Erläuterung: Einerseits heißt es dort: „Der Plan hat die Aufgabe, die [...] in § 4 geregelten generellen Schwerpunkte der Kulturförderung jeweils für die Förderperiode zu konkretisieren.“⁴⁶⁵ Danach wären die in § 4 aufgeführten Schwerpunkte „Produktion und Präsentation der Künste“, „Erhalt des kulturellen Erbes“ sowie kulturelle Bildung auch die Schwerpunkte des Kulturförderplans; zu diesen Schwerpunkten soll der Kulturförderplan jeweils sozusagen Unterschwerpunkte formulieren. Dies würde aber bedeuten, dass Handlungsfelder, die nicht einem der drei Schwerpunkte aus § 4 zuzuordnen sind, niemals Schwerpunkt eines Kulturförderplans werden könnten (etwa kulturelle Infrastruktur, § 6; Soziokultur, § 11; Kultur- und Kreativwirtschaft, § 12; Breitenkultur, § 13; Kultur und Strukturwandel, § 15).

Andererseits heißt es in der Begründung zu § 22, der Kulturförderplan habe „konkrete Schwerpunktsetzungen – heruntergebrochen auf die verschiedenen Handlungsfelder der Landesförderung (§§ 6-15) – vorzunehmen“⁴⁶⁶. Hiernach könnten – bis auf das Handlungsfeld Experimente (§ 17) – grundsätzlich alle⁴⁶⁷ Handlungsfelder des KFG Schwerpunkte des Kulturförderplans werden. Das KFG und seine Begründung bedürfen hier einer Synchronisierung des Gewollten.

Von den in § 5 genannten Grundsätzen von Kulturförderung soll hier der in Abs. 3 verankerte Grundsatz hervorgehoben werden: Förderung soll dazu beitragen, allen Menschen Teilhabe am kulturellen Leben zu ermöglichen. Interkulturalität, Gendergerechtigkeit und Inklusion sind Stichwörter, die hier, so die Begründung zur Vorschrift,⁴⁶⁸ angesprochen sind. Angesichts von Forschungsergebnissen zur kulturellen Teilhabe ist dieser Grundsatz sehr zu begrüßen. *Scheytt* und *Sievers* stellten noch im Jahr 2010 fest:

„Das Verteilungsmuster der kulturellen Teilhabe hat sich offensichtlich in den letzten Jahrzehnten kaum verändert. Noch immer bleibt die Hälfte der Menschen von den öffentlich finanzierten Kulturangeboten ausgeschlossen und nur 5-10 % der Bevölkerung bilden den verlässlichen Kern der Vielnutzer, um den sich immer mehr Anbieter bemühen und für die im-

⁴⁶⁵ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 64.

⁴⁶⁶ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 64.

⁴⁶⁷ Das Handlungsfeld ‚Förderung interkommunaler Kooperation‘ (§ 16) wäre von einem Schwerpunkt ‚Kultur und Strukturwandel‘ (§ 15) umfasst.

⁴⁶⁸ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG 2013, S. 22.

mer mehr und immer exklusivere Angebote auf öffentliche Kosten zur Verfügung gestellt wurden.“⁴⁶⁹

Das KFG hat ein ursprüngliches Ziel nicht übernommen: Landeseigene und vom Land geförderte sonstige Kultureinrichtungen sollten zu einer nach sozialen Kriterien vorzunehmenden Staffe­lung der Eintrittspreise verpflichtet werden.⁴⁷⁰ Angesichts vielerorts längst praktizierter Staffe­lungen, beispielsweise Köln-Pass-Rabatten sowie einem in dieser Hinsicht vorauszusetzenden Eigeninteresse von Einrichtungen, ‚das Haus voll zu kriegen‘, wären allgemeine Vorgaben zur Preisstaffe­lung kaum von Steuerungswirkung und konkrete Preisstaffeln eine nicht einzelfallgerechte Überregulierung.

11 Handlungsfelder des Kulturfördergesetzes⁴⁷¹

Das KFG benennt in den §§ 6 bis 17 zwölf Handlungsfelder von Kulturförderung in NRW und leistet mit diesem strukturierten Überblick einen Beitrag zur Erfüllung des mit dem KFG verbundenen Transparenzanspruchs. Dass die Nennung von Handlungsfeldern keine abschließende Konkretisierung des Kulturbegriffs des KFG beinhalten soll,⁴⁷² sondern das KFG über das Handlungsfeld ‚Experimente‘, § 17, eine Öffnung von Kulturförderung für neue Förderfelder zulässt, entspricht dem Kulturbegriff des Gesetzes.

Ein Vergleich der Handlungsfelder des KFG mit den nach dem Gesetzesantrag⁴⁷³ sowie dem Eckpunktepapier⁴⁷⁴ zu berücksichtigenden Bereichen von Kulturförderung zeigt eine weitgehende Übereinstimmung. Im Gegensatz zum Gesetzesantrag ist allerdings Erinnerungskultur – wie hier bereits kritisch bemerkt wurde⁴⁷⁵ – nicht als Handlungsfeld aufgenommen und soll auch ausdrücklich vom KFG unberührt bleiben. Die im Gesetzesantrag genannte internationale Kulturarbeit wird hingegen zu Recht nicht als Handlungsfeld von Landesförderung aufgeführt, sondern in § 18 un-

⁴⁶⁹ Sievers/Scheytt, Kulturpolitische Mitteilungen III/2010, S. 30.

⁴⁷⁰ Vgl. Gesetzesantrag zum KFG, Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 3.

⁴⁷¹ In dieser Arbeit kann weder jedes Handlungsfeld des KFG erörtert werden noch jeder diskutabile Aspekt der hier ausgewählten Handlungsfelder. Mit der hier vorgenommenen Fokussierung auf einige Handlungsfelder soll insbesondere keine Wertung hinsichtlich der kulturellen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Bedeutung der betreffenden Förderfelder vorgenommen werden. Die Auswahl ergibt sich vielmehr daraus, inwieweit die jeweiligen Handlungsfelder Anlass zu Stellungnahme – kritischer als auch positiver – bieten.

⁴⁷² Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 58.

⁴⁷³ Vgl. Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 4.

⁴⁷⁴ Dort wurden die Handlungsfelder nicht gesondert gelistet, sondern im Rahmen besonders hervorzuhebender Aspekte eines KFG benannt. Vgl. Eckpunktepapier KFG 2013, S. 3-6.

⁴⁷⁵ Siehe Kapitel 7.2.

ter „Aufgaben des Landes im föderalen Bundesstaat und international“ berücksichtigt.

Auffallend ist, dass drei der zwölf Handlungsfelder – §§ 6, 15 und 16 – die kulturelle Infrastruktur betreffen. Das spiegelt die herausragende Bedeutung, die die Landesregierung während des gesamten Arbeitsprozesses zum KFG diesem Thema beigemessen hat.⁴⁷⁶ Die hinsichtlich der Reihenfolge der Handlungsfelder exponierte Position der Förderung der Künste, der Erhaltung des kulturellen Erbes und der Förderung der kulturellen Bildung korrespondiert zu ihrer in § 4 bezeichneten Bedeutung als Schwerpunkte der Kulturförderung. An zwei Stellen wird die im Übrigen klare und logische Strukturierung der Handlungsfelder durchbrochen: mit der Aufnahme von „Förderung von Bibliotheken“ als eigenes Handlungsfeld und mit der Aufnahme eines Handlungsfelds „Förderung der Freien Szene und der Soziokultur“ (§ 11).

Die Förderung der Freien Szene ist, wie die Begründung zu § 11 bemerkt,⁴⁷⁷ bereits von den Handlungsfeldern „Förderung der Künste“ (§ 7) und „Förderung der kulturellen Bildung“ (§ 9) umfasst, die Förderung der Soziokultur von der Förderung der kulturellen Infrastruktur (§ 6).⁴⁷⁸ Mit der Zuweisung eines eigenen Handlungsfelds soll, so klingt es in der Begründung an, ein Zeichen besonderer Wertschätzung gesetzt werden: „Das Gesetz hebt die Freie Szene dennoch in einer besonderen Regelung hervor, weil es ihre Bedeutung als ein Feld spezifischer künstlerischer Produktions-, Präsentations- und Vermittlungsformen betonen und ihre gezielte Förderung durch das Land hervorheben will.“⁴⁷⁹ Hinsichtlich der Soziokultur heißt es: „[...] weil die Soziokultur inhaltlich einen spezifischen Beitrag zur Kulturlandschaft leistet, der durch die §§ 7 ff. nicht erfasst wird“⁴⁸⁰. Im Rahmen des Landtagstalks zum Referentenentwurf am 3. Juni 2014 wurde aus den Reihen der Kulturschaffenden kritisch angemerkt, eine Zusammenführung von Freier Szene und Soziokultur in einem einzigen Handlungsfeld würde beiden nicht gerecht.⁴⁸¹ Dies zeigt, wohin gutgemeinte Inkonsistenzen führen können.

⁴⁷⁶ Vgl. etwa Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 3: „Regionale Kulturpolitik“; Eckpunktepapier KFG 2013, S. 1: „Kulturpolitik muss sich noch stärker als Strukturpolitik verstehen.“ und S. 3, Ziff. 3 und 6; NRWSPD 2012: Tischvorlage Landtagstalk KFG, S. 1: „Wir verstehen Kulturpolitik zunehmend als Strukturpolitik.“

⁴⁷⁷ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf, S. 42.

⁴⁷⁸ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf, S. 43 f.

⁴⁷⁹ Begründung zum Referentenentwurf, S. 42.

⁴⁸⁰ Begründung zum Referentenentwurf, S. 44.

⁴⁸¹ Landtagstalk zum Referentenentwurf zum Kulturfördergesetz am 03.06.2014 im Landtag von Nordrhein-Westfalen, an dem die Verfasserin teilgenommen hat.

Die Aufnahme eines eigenen Handlungsfelds „Förderung der Bibliotheken“, obwohl Bibliotheken als Einrichtungen bereits vom Handlungsfeld „Kulturelle Infrastruktur“ umfasst sind, mag die Gesetzeshistorie⁴⁸² erklären. Die in der Begründung zu § 10 auffallende Hervorhebung der Bedeutung von Bibliotheken erscheint vor dem Hintergrund, dass die Landesregierung eben nicht für ein Spartengesetz für Bibliotheken entschieden hat, gleichsam als ‚Versöhnungsversuch‘.

11.1 Förderung der kulturellen Infrastruktur

In § 6 wird mit der kulturellen Infrastruktur die institutionelle Seite der Handlungsfelder des KFG angesprochen. Die prominente Stellung des Handlungsfelds „Förderung der kulturellen Infrastruktur“ in Teil 3 ist ebenfalls Ausdruck der großen Bedeutung, die die Landesregierung einer Stärkung von Kultur als Strukturpolitik⁴⁸³ zumisst. Mit diesem Ansatz befindet sich die Landesregierung in Übereinstimmung mit dem Deutschen Städtetag, der in seinem im November 2013 verabschiedeten Positionspapier forderte, „kulturelle Infrastruktur [...] weiter zu entwickeln“⁴⁸⁴.

11.1.1 Begriff der kulturellen Infrastruktur

Eine Begriffsbestimmung enthält die Vorschrift selbst nicht, jedoch deren Begründung.⁴⁸⁵ Danach umfasst der Begriff im Sinne des KFG nicht nur für Kultur genutzte Gebäude und Anlagen, sondern auch Organisationen, die sich Kultur widmen.⁴⁸⁶ Allerdings ist das Begriffsverständnis des KFG, so die Begründung zu § 6,⁴⁸⁷ weniger weit als das der Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“, das beispielsweise Maßnahmen zur „Förderung von Kunst, Kultur und kultureller Bildung“⁴⁸⁸ umfasste. Das KFG folgt der Enquête-Kommission insoweit richtigerweise nicht, weil es aufgrund seiner Ausdifferenzierung von Handlungsfeldern ein derart weites Begriffsverständnis von kultureller Infrastruktur nicht benötigt.

Im Handlungsfeld „Förderung der kulturellen Infrastruktur“ kann das Land in vielfacher Hinsicht – und einer aktivierenden Kulturpolitik entsprechend – eigene Akzente

⁴⁸² Siehe Kapitel 2.

⁴⁸³ Vgl. Eckpunktepapier KFG 2013, S. 1, 4; Schäfer 2013: Entwicklung des Kulturfördergesetzes in Nordrhein-Westfalen, S. 105 (108).

⁴⁸⁴ Deutscher Städtetag 2013: Standortfaktor Kultur.

⁴⁸⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 26.

⁴⁸⁶ Vgl. Eckpunktepapier KFG 2013, S. 1; Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 26.

⁴⁸⁷ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 26.

⁴⁸⁸ Enquête-Kommission 2007, S. 84.

setzen: Mit der Pflege und Weiterentwicklung der Kulturlandschaft⁴⁸⁹ kann nicht nur der demografischen Entwicklung Rechnung getragen werden, sondern es steht auch ein wirkungsmächtiges Instrument zur Verfügung, wegbrechender bzw. bereits weggebrochener Wirtschaftskraft in NRW, beispielsweise im Ruhrgebiet, zu begegnen. Darüber hinaus steht kulturelle Infrastruktur in engem Zusammenhang mit der Frage kultureller Teilhabe, die das KFG in § 5 Abs. 3 zu einem Grundanliegen von Kulturförderung erklärt. Schließlich – und dies entspricht weniger der grundsätzlich positiven Konnotation des Begriffs – kann eine Pflege und Fortentwicklung der Kulturlandschaft auch auf Rationalisierungsmaßnahmen, konkret: Kooperation oder Schließung von Kulturinstitutionen, zielen. Letzteres zeigt, dass der Begriff „Förderung der kulturellen Infrastruktur“ eine Leerformel ist, deren landesseitige Ausfüllung für Kulturinstitutionen, aber auch Gemeinden, Risiken birgt. Kulturelle Infrastruktur sollte jedenfalls nicht tendieren zu einer kulturellen Grundversorgung, verstanden als Gewährleistung von Mindeststandards von Kultur⁴⁹⁰ in quantitativer wie qualitativer Hinsicht. Dies unterstreicht zu Recht *Scheytt*, wenn er meint: „Die Garantie der kulturellen Grundversorgung und der kulturellen Infrastruktur ist also nicht im Sinne eines ‚schlanken Staates‘ auszudeuten [...]“.“⁴⁹¹

11.1.2 Überörtliche, regionale oder landesweite Bedeutung als Fördervoraussetzung?

Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 fördert das Land „Kulturorganisationen und öffentlich zugängliche Kultureinrichtungen, welche die kulturelle Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen prägen“. In der Begründung zu dieser Vorschrift heißt es:

„Satz 2 schränkt die Förderung durch das Land dahingehend ein, dass sie **nur** solche Einrichtungen und Organisationen erhalten, die die kulturelle Infrastruktur in NRW prägen. Das ist insbesondere dann gegeben, wenn eine überörtliche, regionale oder landesweite Bedeutung gegeben ist.“ [Hervorhebung durch Verfasserin]

Der Wortlaut des § 6 Abs. 1 Satz 2 legt hingegen nach hier vertretener Auffassung nicht die in der Begründung erkennbare Intention des Landes offen, dass die überört-

⁴⁸⁹ Redaktioneller Hinweis: Im Satz der Begründung zum Referentenentwurf, S. 28: „[...] erst durch das Zusammenspiel mit den in den §§ 7-17 definierten Förderinhalten entsteht das Ganze der Kulturlandschaft, auf die es dem Gesetzgeber ankommt [...]“ ist das Wort „Gesetzgeber“ durch das Wort „Landesregierung“ zu ersetzen, da es sich beim Referentenentwurf zu einem KFG um einen Entwurf der Landesregierung handelt.

⁴⁹⁰ Vgl. zur Kritik am Begriff „kulturelle Grundversorgung“ und den mit ihm verbundenen Gefahren: Cornel, Kulturpolitische Mitteilungen III/2004, S. 29 (31).

⁴⁹¹ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 283.

liche, regionale oder landesweite Bedeutung einer Einrichtung oder Organisation Förderbedingung sein soll. In der Begründung werden also engere Fördervoraussetzungen formuliert als im Wortlaut des § 6 Abs. 1 Satz 2. Ein solcher Fördervorbehalt bliebe jedenfalls in seiner Reichweite unklar angesichts der offenen Frage: Wer definiert, ob eine zumindest überregionale Bedeutung einer Kulturorganisation vorliegt oder vorliegen wird?

11.1.3 Kulturinfrastrukturpolitik als Weg der Kulturfinanzierung

Drei „Neue Wege der Kulturfinanzierung“ als Gegenmaßnahmen zu knappen öffentlichen Haushalten nennt *Föhl*: Einsparung von Kosten, Erhöhung von Eigeneinnahmen durch Kulturinstitutionen sowie Verstärkung der Fremdmittelakquise.⁴⁹² Im KFG sind alle drei Wege angesprochen:

- die Kosteneinsparung durch Entwicklung von Kooperationsmodellen vor allem in § 16,
- die Verstärkung von Fremdmittelakquise durch zeitgemäße Organisationsformen vor allem in § 19 Abs. 1 und
- Marketingaktivitäten des Landes in § 21⁴⁹³.

Auch die Begründung zu § 6 Abs. 1 erwähnt „zeitgemäße Kooperationsmodelle und Organisationsformen“⁴⁹⁴, die Gemeinden und Gemeindeverbände möglichst entwickeln sollen, um die Fortentwicklung der Kulturlandschaft möglich zu machen.⁴⁹⁵

11.1.3.1 Kooperationen zwischen Kulturinstitutionen und -organisationen

Ob Kooperationen zwischen Kulturinstitutionen und -organisationen vom Land gefördert, unterstützt oder in sonstiger Weise angeregt werden sollen, geht aus der Begründung zu § 6 nicht hervor. Dort ist nur von der Notwendigkeit zeitgemäßer Kooperationsmodelle die Rede. Gemäß § 16 Abs. 3 sollen gemeindeübergreifende Kooperationen vom Land „unterstützt“ werden; regional oder landesweit angelegte Zusammenarbeit soll hingegen gefördert werden (§§ 16 Abs. 1 und 2). Zu vermuten ist, dass diese Differenzierung von landesseitigen ‚Belohnungen‘ auch für Kooperationen zwischen Kulturinstitutionen und -organisationen gelten soll.

⁴⁹² Vgl. Föhl/Huber 2004: Fusionen von Kultureinrichtungen, S. 32.

⁴⁹³ Redaktionelle Anmerkung: Der auf S. 18 der Begründung zum Referentenentwurf vorgenommene Verweis auf § 20 ist entsprechend zu korrigieren.

⁴⁹⁴ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 29.

⁴⁹⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 29.

Dass die Landesregierung durch die – wie auch immer gestaltete – Unterstützung von Kooperationen kulturelle Infrastruktur in NRW verändern möchte, wirft zudem die Frage auf, wie unabhängig Kooperationsentscheidungen von Kulturinstitutionen sein können oder werden. Als zentraler Erfolgsfaktor von Kooperationen im Kulturbereich gilt jedenfalls deren Entstehung auf freiwilliger Basis.⁴⁹⁶ Wenn auch das Stichwort Kooperationen als „Zauberwort“⁴⁹⁷ gilt, sei hier auf einige von *Föhl* genannte wesentliche Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperationen hingewiesen:⁴⁹⁸ Sie sollten auf gleicher Augenhöhe stattfinden und erfordern eine vorherige Überprüfung auf Machbarkeit im Hinblick auf strategisches, kulturelles, fundamentales und organisatorisches Fit. Sie erfordern Koordination wie komplexe Projekte sowie einen behutsamen Umgang mit regionalen und lokalen Identitäten. Und sie sollten von Anfang an klären, wie die Kooperation wieder beendet werden kann. Ob und inwiefern die Landesregierung eine diesen Voraussetzungen entsprechende umfassende Unterstützung komplexer Kooperationsprojekte gewährleisten kann und möchte, macht das KFG nicht transparent. Zugleich sollten die Risiken von Kooperationen⁴⁹⁹ realistisch eingeschätzt werden: So betont der Generalintendant der Vereinigten Städtischen Bühnen Krefeld/Mönchengladbach, die immerhin als Musterbeispiel für eine geglückte Fusion gelten:

„Es führt kein Weg an der Tatsache vorbei, dass eine Fusion unter dem Strich mit einem immensen Substanzverlust einher geht, denn nun soll plötzlich ein fusionierter Theaterbetrieb zwei ehemals eigenständige Stadttheater [...] ersetzen, ohne das logischerweise kapazitätsmäßig auch nur annähernd tun zu können.“⁵⁰⁰

11.1.3.2 Kooperationen zwischen Gemeinden

In § 6 Abs. 1 Satz 3 spricht das KFG mit gemeindlichen oder gemeindeübergreifenden Strukturentwicklungskonzepten, die das Land von Fördernehmern verlangen kann, das Thema interkommunaler Kooperationen an. Wenn die Begründung zu § 6

⁴⁹⁶ Vgl. *Föhl* 2009: Potenziale von Kooperationen als Präventiv- und Anpassungsstrategie zur Gestaltung des demografischen Wandels im Kulturbereich, S. 204, 208, 221.

⁴⁹⁷ *Schmitz-Aufferbeck* 2011: Die Lage in Nordrhein-Westfalen. In: *Deutscher Bühnenverein/Bundesverband der Theater und Orchester* (Hrsg.): *Wie geht es weiter mit dem Stadttheater?* Köln. S. 31-37.

⁴⁹⁸ Vgl. für die im Folgenden genannten sowie weitere Voraussetzungen: *Föhl* 2009: Potenziale von Kooperationen als Präventiv- und Anpassungsstrategie zur Gestaltung des demografischen Wandels im Kulturbereich, S. 204 (221).

⁴⁹⁹ Vgl. dazu den Überblick zu Risiken in Bezug auf künstlerisches Angebot, Publikum, Ökonomie, Mitarbeiter, Management sowie politische Auswirkungen bei *Föhl/Huber* 2004: *Fusionen von Kultureinrichtungen*, S. 174.

⁵⁰⁰ *Grosse* 2011: Substanzerhalt durch Substanzverlust? Oder das janusköpfige Theater. S. 18 (19).

formuliert, das Land könne auf diese Weise „zum Impulsgeber für kommunale und interkommunale Entwicklungsprozesse werden [...]“⁵⁰¹ und „[...] seine Förderung zum Bestandteil solcher Prozesse machen“⁵⁰², kaschiert es damit allerdings, dass nicht nur die Landesförderung zum Bestandteil solcher Prozesse, sondern zuvörderst solche Prozesse zur Bedingung einer Landesförderung gemacht werden können. Da das KFG in § 16 Abs. 3 das Thema gemeindeübergreifender Kooperationen aufnimmt und dort konkretisiert, wird insoweit auf das entsprechende Kapitel⁵⁰³ dieser Arbeit verwiesen.

11.1.3.3 Entwicklung zeitgemäßer Organisationsformen

Mit der Einforderung zeitgemäßer Organisationsformen in der Begründung zum Entwurf wird eine Tendenz zu mehr kulturellem Trägerpluralismus⁵⁰⁴ verstärkt, die bereits vor zehn Jahren von *Sievers* und Kollegen in einem Gutachten für die Enquête-Kommission des Bundestages „Kultur in Deutschland“ konstatiert wurde:

„Der Wechsel von eher starren, behördlichen Strukturen hin zu flexibleren, teilweise auch in den Inhalten ihrer Arbeit stärker autonomen Rechts- und Trägerformen [...] ist sowohl im europäischen Kontext als auch in Deutschland festzustellen.“⁵⁰⁵

Sievers und Kollegen weisen darauf hin, dass die Organisations- von der Trägerschaftsform zu unterscheiden ist: Die Organisationsform betreffe die Rechtsform.⁵⁰⁶ Die in der Begründung zu § 6 genannte Idee, zeitgemäße Organisationsformen zu entwickeln, greift § 19 Abs. 1 auf. Danach kann das Land zur „Erfüllung kultureller Aufgaben, die im Landesinteresse liegen, [...] Gesellschaften, Stiftungen und sonstige Vereinigungen gründen und unterhalten und sich an solchen beteiligen“. Die damit einhergehende Begründung von Verantwortungspartnerschaften erscheint grundsätzlich sinnvoll, um der Knappheit materieller Ressourcen bei Land und Kommunen zu begegnen und entspricht dem Verständnis von Kulturpolitik als aktivierende Politik. Denn danach wird dem

„Staat [...] durch das Zusammenwirken mit anderen seine Gewährleistungspflicht nicht (und schon gar nicht komplett) ‚abgenommen‘; er bleibt in der Grundverantwortlichkeit für die Sicherung der kulturellen Infrastruktur, doch aktiviert er die anderen Partner und Beteiligten

⁵⁰¹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 29.

⁵⁰² Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 29.

⁵⁰³ Siehe Kapitel 11.5 ff.

⁵⁰⁴ Vgl. *Sievers/Wagner/Wiesand* 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 32.

⁵⁰⁵ *Sievers/Wagner/Wiesand* 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 6.

⁵⁰⁶ Vgl. *Sievers/Wagner/Wiesand* 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 16.

zur Übernahme von Verantwortung [...] für den Erhalt und den Aufbau der kulturellen Infrastruktur [...]"⁵⁰⁷.

Welche der zahlreichen Organisationsformen von Kulturinstitutionen und -organisationen⁵⁰⁸ sinnvoll ist, lässt sich nur für den Einzelfall entscheiden.⁵⁰⁹ Von grundlegender Bedeutung hielt die Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“, dass „die Rechtsform einer Kulturinstitution eigenverantwortliches Handeln begünstigen oder behindern“⁵¹⁰ kann. Sie wies darauf hin, mit der Umwandlung in privatrechtlich organisierte Kultureinrichtungen gehe der Verlust öffentlich-rechtlicher Einflussmöglichkeit einher; dies gelte insbesondere für die Umwandlung in Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung.⁵¹¹

In eine andere Richtung weist ein Befund des Gutachtens von *Sievers* und Kollegen zu staatlichem Einfluss in sogenannten „staatlich finanzierten Förderinstrumenten“⁵¹², d. h. öffentlich finanzierten Einrichtungen wie den in § 19 angesprochenen Stiftungen, „die in einer mehr oder weniger großen Distanz zum Staat stehen (sogenannte ‚arm’s length bodies‘) beziehungsweise sogar weitgehend unabhängig davon agieren können“⁵¹³. Das Gutachten sieht eine Tendenz bestätigt, dass

„sich der Staat um so mehr politischen Einfluss sichert, je näher die Fördereinrichtungen am Staat organisiert sind, indem dieser etwa als Stifterpersönlichkeit auftritt bzw. die Stiftung mit laufenden Zuwendungen ausstattet. Im Verhältnis dazu gewährt der Staat denjenigen Förderinstrumenten mehr fachliche Autonomie und Entscheidungsbefugnis, die aus der Gesellschaft heraus entstanden sind und die Rechtsform des eingetragenen Vereins haben.“⁵¹⁴

Abzuwarten bleibt, ob das Land bei der in § 19 Abs. 1 angesprochenen Einbindung staatlich finanzierter Förderinstrumente in seine Kulturförderung stärker den Weg über staatsnahe oder den über staatsferne Organisationsformen gehen wird. Der eine Weg beinhaltet eher die Sicherung staatlicher Einflussnahme, der andere eher einen Verzicht.

⁵⁰⁷ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 285.

⁵⁰⁸ Vgl. etwa den Überblick bei Sievers/Wagner/Wiesand 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 17 ff. und Schneidewind 2011: Rechtsformen, S. 210 ff.

⁵⁰⁹ Vgl. etwa zu Vor- und Nachteilen der zunehmend an Bedeutung gewinnenden Private Public Partnerships die empirische Fallstudie von Schwalb 2011: Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung.

⁵¹⁰ Enquête-Kommission 2007, S. 96.

⁵¹¹ Vgl. Enquête-Kommission 2007, S. 96.

⁵¹² Sievers/Wagner/Wiesand 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 82.

⁵¹³ Sievers/Wagner/Wiesand 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 8.

⁵¹⁴ Sievers/Wagner/Wiesand 2004: Objektive und transparente Förderkriterien, S. 88.

11.2 Förderung der Künste

Das Handlungsfeld „Förderung der Künste“ (§ 7) umfasst eine Vielzahl von Teilhandlungsfeldern, die beispielhaft, aber nicht abschließend⁵¹⁵ mit den in § 1 Abs. 1 Ziff. 1 bis 6 genannten Sparten benannt werden. Die Auswahl der Sparten orientiert sich an den klassischen Sparten.⁵¹⁶ Theater, Tanz und Orchester, die im Gesetzesantrag noch als eigene Förderbereiche des KFG aufgeführt wurden,⁵¹⁷ werden im KFG – systematisch richtig – als Teilbereiche der Sparten Darstellende Kunst bzw. Musik nicht ausdrücklich erwähnt.⁵¹⁸ Neben den klassischen Sparten führt das KFG Medienkunst und Film ausdrücklich als Handlungsfelder im Bereich Künste auf.

- Die ausdrückliche Erwähnung von Medienkunst bei den Sparten entspricht dem Anspruch des KFG, offen für Innovatives⁵¹⁹ zu sein.
- Die ausdrückliche Nennung von Film als Sparte der Künste in § 7 unterstreicht in Zeiten einer Diskussion um die möglichen Folgen eines Freihandelsabkommens⁵²⁰ – insbesondere einer im Zuge von Liberalisierung befürchteten Verdrängung staatlicher Förderungen auf dem Kultursektor⁵²¹ –, dass Filmförderung in NRW ein Gegenstand staatlicher Fürsorge ist und weiterhin bleiben soll.

11.2.1 Qualitätsbegriff und -anspruch des Kulturfördergesetzes

Aus der Normgenese des Referentenentwurfs könnte der Schluss gezogen werden, dass die Landesregierung im Handlungsfeld „Förderung der Künste“ einen Qualitätsanspruch an Kunst in NRW aufgegeben hat. Denn während es im Gesetzesantrag der Regierungsfractionen zum KFG noch geheißen hatte:

„Das Land fördert die Produktion und die Vermittlung von qualitativ hochwertiger Kunst aller Sparten in ihren vielfältigen Erscheinungsformen.“,⁵²²

wurden die Wörter „qualitativ hochwertiger“ nach einem entsprechenden Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE⁵²³ gestrichen. In § 7 wird nun eine „professio-

⁵¹⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 30.

⁵¹⁶ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 30.

⁵¹⁷ Vgl. Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 4.

⁵¹⁸ Anders als Theater und Tanz werden Orchester in der Begründung zu § 7 nicht erwähnt, sondern nur im Zusammenhang mit Breitenkultur (§ 13). Als wertschätzendes Zeichen gegenüber professionell arbeitenden Orchestern könnte dies in der Begründung zu § 7 noch nachgeholt werden.

⁵¹⁹ Vgl. §§ 2 Abs. 3 Satz 4, 5 Abs. 1, 17.

⁵²⁰ Siehe Kapitel 4.3.

⁵²¹ Vgl. etwa Blinn, Kulturpolitische Mitteilungen II/2013, S. 14; Knoblich 2004: Kunst- und Kulturförderung im föderativen System.

⁵²² Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 3.

nelle Produktion und Präsentation künstlerischer Werke“ gefordert.⁵²⁴ Gemäß der Begründung zum Entwurf ist Professionalität allerdings vor allem als Abgrenzungskriterium zum Handlungsfeld „Förderung der Breitenkultur“ (§ 13) zu verstehen.⁵²⁵ Der Versuch der Begründung zu § 7, wiederum den Professionalitätsbegriff zu konkretisieren, mündet in einen Zirkelschluss, wenn es heißt:

„Was ‚professionell‘ in diesem Sinne ist, lässt sich abstrakt kaum abgrenzen. [...] In Zweifelsfällen ist es eine Frage der künstlerischen Qualität, die zu beurteilen Aufgabe derer ist, die eine Förderentscheidung zu treffen haben.“⁵²⁶

Im Referentenentwurf selbst wird der Begriff Qualität fast ausschließlich im Zusammenhang mit der Evaluation der Förderverfahren⁵²⁷ thematisiert. Nur in zwei Vorschriften ist Bezugsrahmen von Qualität nicht das Förderverfahren, sondern das Förderobjekt:

- Die Zusammenarbeit von Trägern der Kulturarbeit soll gemäß § 5 Abs. 4 unterstützt werden, sofern dies „die Qualität der Arbeit steigert“.
- Nach § 16 Abs. 3 sollen vom Land unter anderem solche gemeindeübergreifende Kooperationen und Kulturentwicklungsplanungen unterstützt werden, die „der Sicherung der Qualität [...] dienen“.

In beiden Fällen sieht das KFG eine Steigerung bzw. Sicherung von Qualität der Förderobjekte als Ziel einer Bündelung von Kulturtätigkeit, nutzt Qualität mithin als Argument für einen potenziellen Rückbau kultureller Vielfalt. In der Begründung zum Referentenentwurf findet sich lediglich an zwei Stellen ein Qualitätsanspruch:

- in der Begründung zu § 4, Schwerpunkte der Kulturförderung, wenn es dort heißt, „dass die öffentliche Hand, soweit es um die Förderung der Künste geht, immer Qualitätsmaßstäbe anlegen [...] soll“⁵²⁸ sowie
- in der Begründung zu § 31, die feststellt, dass Förderentscheidungen von Behörden auch die „notwendige Einschätzung künstlerischer Qualität“⁵²⁹ umfasse.

⁵²³ Landtag NRW, Drucks. 15/2433 vom 20.07.2011, S. 1.

⁵²⁴ Fraglich ist, inwieweit mit der Formulierung in § 7 die mit der Landtagsfraktion DIE LINKE getroffene Vereinbarung eingehalten worden ist, nach der diese ihren Änderungsantrag für erledigt erklärte und im Gegenzug „die darin enthaltenen Vorschläge in die Erarbeitung des Gesetzentwurfs mit einfließen“ sollte. Landtag NRW, AP 15/322 vom 09.11.2011.

⁵²⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 31.

⁵²⁶ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 31.

⁵²⁷ Vgl. Referentenentwurf KFG, S. 3 (Abschnitt B).

⁵²⁸ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 19.

⁵²⁹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 88.

Als Aussage einer aktivierenden Kulturpolitik steht dieses rudimentäre Bekenntnis zu einem Qualitätsanspruch an zu fördernde Projekte in einem gewissen Widerspruch zum Anspruch, den *Scheytt* als einer der Vordenker aktivierender Kulturpolitik an die Qualität zu fördernder Kulturangebote gestellt hat:

„Die Verantwortung des Landes würde leerlaufen, wenn sie nicht auch eine bestimmte Mindestqualität des Kulturangebots umfassen würde. [...] Dabei geht es nicht nur um den Erlass gesetzlicher Regelungen, sondern auch um die Ausgestaltung von Förderstrukturen und Bedingungen sowie die Festlegung von Qualitätsstandards.“⁵³⁰

Deutlich wird, dass das KFG selbst einen Qualitätsanspruch für Förderobjekte nicht benennen will. Kulturpolitik und Kulturverwaltung kommen in der Förderpraxis aber nicht ohne Wertung aus, ob sie wollen oder nicht. Kulturpolitik wertet, wenn sie Förderschwerpunkte oder -voraussetzungen festlegt, Kulturverwaltung wertet, wenn sie entscheidet, welches Kulturvorhaben förderungswürdig ist, welche Person oder welches Projekt ausgezeichnet werden soll usw. Was, wenn nicht zu erwartende Qualität, sollte Maßstab für Förderungswürdigkeit sein? *Steiner* formuliert dazu zutreffend:

„Staatliche Kunst- und Kulturförderung darf Qualitätsförderung sein und ist es auch weithin in der Praxis. [...] Qualität, als Kategorie der Kunst und dem Kunstleben geläufig, ist ein verfassungsrechtlich zulässiger Anknüpfungspunkt für staatliche Förderentscheidungen in Kunst und Wissenschaft [...].“⁵³¹

Überzeugend erscheint auch die Argumentation von *Huster* für eine qualitätsorientierte Kulturförderung, wenn er fragt: „[...] warum sollte eine massenkompatible und daher marktgängige Kultur öffentlicher Förderung bedürfen?“⁵³² Zu konzedieren ist, dass die Frage, ob und wie man Qualität von Kunst bestimmen kann, grundsätzlich problematisch⁵³³ und ein auch in der Kunstkritik kontrovers diskutiertes Problem⁵³⁴ ist. Der Staat darf sich auch nicht im Sinne eines Kunstrichtertums anmaßen, alleine Qualität von Fördergegenständen zu beurteilen; einen Anspruch an Qualität darf und

⁵³⁰ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 125. Ähnlich auch die Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“ in ihrem Schlussbericht: Es gehe bei der Wahrnehmung des Kulturauftrags der Länder nicht nur „um den Erlass gesetzlicher Regelungen, sondern auch um die Ausgestaltung von Förderbedingungen und die Sicherung von Qualitätsstandards“. Vgl. Enquête-Kommission 2007, S. 54.

⁵³¹ Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL (42) 1984, S. 7 (30 f.).

⁵³² Huster 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität, S. 111 (116).

⁵³³ Vgl. etwa Greenberg 1967, Klagen eines Kunstkritikers, S. 373: „Da ästhetische Urteile unmittelbar, intuitiv, nicht vorsätzlich und nicht dem Willen unterworfen sind, lassen sie keinen Raum für die bewußte Anwendung von Maßstäben, Kriterien, Regeln und Prinzipien.“

⁵³⁴ Vgl. hierzu exemplarisch die im Jahr 2010 auf artnet.de geführte Debatte „Was ist gute Kunst? Qualität, Kriterien, Kritik.“ Beispielhaft: Hartle 2010: Das Parlament der Dinge.

muss er aber nach hier vertretener Auffassung ebenso formulieren dürfen wie er Förderschwerpunkte definieren darf. Würde er darauf verzichten, stünde Kunstförderung im Zeichen von Beliebigkeit. Umso mehr bedarf es jedoch der Einbeziehung externen Sachverständs in die jeweiligen Entscheidungsfindungsprozesse.

11.2.2 Förderentscheidungen durch Jurys und Sachverständige

Während in § 6 die institutionelle Seite der Handlungsfelder angesprochen wird, trifft § 7 Abs. 2 und 3 Aussagen zur individuellen Förderung von Künstlerinnen und Künstlern. Unterschiedliche Förderformen werden benannt (Stipendien, Preise, Ankauf von Werken etc.), Näheres zum Verfahren der Entscheidungsfindung findet sich in § 31: Jurys und Sachverständige. Diese Vorschrift bezieht sich laut Begründung auf alle nach Teil 3 des Gesetzes, also den Regelungen zu den Handlungsfeldern, zu treffenden Förderentscheidungen.⁵³⁵

Die Vorschrift sieht vor, dass die für Kultur zuständigen Behörden in bestimmten Fällen Jurys oder externe Sachverständige zu Entscheidungsfindungen hinzuziehen; zu diesen Fällen gehören ausdrücklich die in § 7 Abs. 2 genannten Förderformen (Preise, Stipendien etc.), darüber hinaus gemäß § 31 Abs. 1 Satz 2 auch „Fördermaßnahmen im Rahmen von Förderprogrammen des Landes, wenn für die Entscheidungsfindung regelmäßig wiederkehrend eine Auswahl aus einer Mehrzahl von Bewerbungen getroffen werden muss“.

Der Gesetzentwurf geht laut Begründung zu § 31 davon aus, dass die zuständigen Behörden grundsätzlich aus eigener Fachkompetenz darüber entscheiden können, wer oder was im Einzelfall gefördert wird; ausdrücklich wird ihnen die Kompetenz zugesprochen, die zur Entscheidungsfindung künstlerische Qualität einzuschätzen.⁵³⁶ Die in § 31 getroffenen Regelungen zu Partizipation stellen sich danach als zwar „häufig angebracht“, grundsätzlich aber ‚nice to have‘ dar. Eine solche Prämisse ist mit Teilen des Schrifttums zu bezweifeln. Insoweit erscheint *Husters* praxisbezogene Anmerkung plausibel:

„Der kulturell interessierte [...] Verwaltungsbeamte mag dazu [zu kompetenten ästhetischen Förderungsentscheidungen] im Einzelfall zwar durchaus in der Lage sein, aber auf derartige Förderungsentscheidungen können staatliche Förderungsentscheidungen nicht aufgebaut werden. Schließlich käme auch niemand auf die Idee, etwa Förderungsentscheidungen im

⁵³⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 86.

⁵³⁶ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 86.

Wissenschaftsbereich einem mehr oder weniger wissenschaftsorientierten Ministerialbeamten zu überlassen.“⁵³⁷

Dass die Hinzuziehung von Jurys oder Sachverständigen „in der Arbeit des Kulturministeriums seit Langem Praxis ist“⁵³⁸, stützt die Zweifel an dem in der Begründung zu § 31 formulierten Grundsatz.

Die als Soll-Vorschrift formulierte Regelung des § 31 zu Partizipation ist zu begrüßen, nicht nur als Regulativ zu dem bereits erläuterten Neutralitätsdilemma⁵³⁹ des Staates bei Kulturförderentscheidungen, sondern auch mit Blick auf ein ‚Kompetenzdilemma‘ im von *Huster* beschriebenen Sinn. Die Beschränkung, die die Regelung in Bezug auf Auswahlentscheidungen im Rahmen von Förderprogrammen vornimmt („wenn [...] regelmäßig wiederkehrend“), ist wegen der zu berücksichtigenden Verhältnismäßigkeit des Aufwands partizipativer Entscheidungsfindung sachgerecht. Wenn § 31 mithin das hier erhobene Postulat einer zusätzlichen Legitimation durch Partizipation erfüllt, bleibt doch die Frage einer Absicherung von Partizipation durch Verfahrensregelungen offen. *Braun* stellt zu Verfahrensregeln und Entscheidungsabläufen bei partizipativ gestalteten Kulturförderentscheidungen staatlicher Stellen umfangreiche Überlegungen an: Danach ist in der Praxis etwa zu regeln, wer nach welchen Kriterien Experten in Entscheidungsgremien beruft, ob dies nur eine verwaltungsinterne Entscheidung sein soll oder die Auswahl von Experten selbst partizipativ zu gestalten ist, sowie die Rotationsfrage in der Besetzung von Entscheidungsgremien.⁵⁴⁰

Der Entwurf zum KFG sieht zu diesen Fragen keine Regelung vor. Dies ist angesichts der notwendigen Regelungstiefe auf der Ebene eines Gesetzes auch nicht zu erwarten. Entsprechende Regelungen ließen sich jedoch in Förderrichtlinien zu den einzelnen Handlungsfeldern verbindlich treffen. In § 28 Abs. 2 sieht der Entwurf zum KFG den Erlass von Förderrichtlinien aber lediglich als Kann-Vorschrift vor.⁵⁴¹ Um dem erläuterten Neutralitätsdilemma wie auch dem Kompetenzdilemma des Staates bei Kulturförderentscheidungen entgegenzuwirken, sollte der Erlass von Förderrichtlinien durch das Ministerium nicht optional, sondern verpflichtend sein. Ohne eine Verpflichtung des Ministeriums zur verfahrensmäßigen Regelung von Aus-

⁵³⁷ Huster 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität, S. 111 (116).

⁵³⁸ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 86.

⁵³⁹ Siehe Kapitel 4.1.2.

⁵⁴⁰ Vgl. Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 125 (130 ff.).

⁵⁴¹ Siehe im Einzelnen zu Förderrichtlinien Kapitel 12.

wahl- und Besetzungsverfahren von Jurys und Sachverständigengremien verfehlt das Gesetz die gebotene Regelungstiefe, um deren Sachkunde, Parteienferne und Neutralität sicherzustellen.

11.3 Förderung der kulturellen Bildung

Die Aufnahme von kultureller Bildung in den Namen des Gesetzes, ihre Nennung als Schwerpunkt in § 4 sowie der Umfang der Regelung im Handlungsfeld „Förderung der kulturellen Bildung“ signalisieren die Bedeutung, die die Landesregierung ihr beimisst. Zu Recht.

11.3.1 Bedeutung des Handlungsfelds

Die Förderung kultureller Bildung ist ein Nachhaltigkeitsprojekt, weil sie zu verstärkter Teilhabe von Menschen an Kultur beitragen kann. Zwar wird im Schrifttum darauf hingewiesen, dass das Maß kultureller Teilhabe nicht allein vom Bildungsgrad, sondern auch von familiärer Sozialisation und Herkunftsmilieu eines Menschen abhängt.⁵⁴² Jedoch betonen *Scheytt* und *Sievers*: „Vor allem die Bildung ist nach wie vor eine entscheidende Voraussetzung für kulturelle Partizipation.“⁵⁴³ Mit kultureller Bildung werden Menschen an Kultur herangeführt und potenzielle Konsumenten erzeugt, die durch ihre Teilhabe in der Regel einen Beitrag zur Existenzsicherung von Kulturschaffenden leisten. Kulturelle Bildung ist folglich eine Form von Kulturförderung. Kulturelle Bildung als Handlungsfeld eines Kulturförderungsgesetzes aufzunehmen, ist damit nicht nur begrüßenswert, sondern zwingend.

Dafür spricht auch, dass in der Vergangenheit durch eine fehlende gesetzliche Absicherung kultureller Bildung offenbar eine „vielfach bestehende Intransparenz und Übersichtlichkeit, Parallelität und teilweise Doppelförderungen, vor allem aber die fehlende Nachhaltigkeit der Projekte, die Gutes anstoßen, aber wenig Dauerhaftes hervorbringen“⁵⁴⁴ festzustellen war. Daraus ergibt sich aus Sicht des Deutschen Städtetags die Notwendigkeit einer „Verstetigung des staatlichen Engagements in der Kulturellen Bildung“⁵⁴⁵ und eines, wie *Scheytt* formuliert „integralen Ansatzes zwi-

⁵⁴² Vgl. Sievers/Scheytt, Kulturpolitische Mitteilungen III/2010, S. 30 (31); Hebborn 2013: Außerschulische Kulturelle Bildung gesetzlich absichern!, S. 311.

⁵⁴³ Sievers/Scheytt, Kulturpolitische Mitteilungen III/2010, S. 30 (31).

⁵⁴⁴ Hebborn 2013: Außerschulische Kulturelle Bildung gesetzlich absichern!, S. 311 (312).

⁵⁴⁵ Hebborn 2013: Außerschulische Kulturelle Bildung gesetzlich absichern!, S. 311 (312).

schen kommunalen Kultureinrichtungen, örtlichen Bildungseinrichtungen und -trägern sowie Schulen“⁵⁴⁶.

11.3.2 Ansätze zur Sicherung einer Infrastruktur für kulturelle Bildung

Mit dem KFG schafft die Landesregierung eine gesetzliche Grundlage, landesweit eine vielfältige Infrastruktur für kulturelle Bildung zu schaffen. Mithilfe von Förderprogrammen möchte das Land hierzu Anreize für Gemeinden und freie Träger geben (§ 9 Abs. 1) – ganz im Sinne einer aktivierenden und Verantwortungspartnerschaften anstrebenden Politik. Dass die Bedeutung von Kultureinrichtungen als Orten kultureller Bildung nicht nur auf dem Papier betont, sondern künftig auch durch Landesförderung unterstrichen werden soll (§ 9 Abs. 2), trägt dazu bei, einer unzureichenden gesellschaftlichen Bedeutungszumessung von Kultur entgegenzuwirken.

Die landesseitige Unterstützung von Zusammenarbeit zwischen Kultureinrichtungen und Schulen sowie Einrichtungen der Jugendarbeit (§ 9 Abs. 2) und die Förderung von Netzwerken zwischen Akteuren aus dem Bildungs- und Kulturbereich (§ 9 Abs. 3) spiegelt die Überzeugung der Landesregierung, dass kulturelle Bildung weder allein Aufgabe des Bildungssystems noch der Kultur sein kann. Damit folgt das KFG der Empfehlung der Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“, kulturelle Bildung zur „Querschnittsaufgabe verschiedener Politikfelder“⁵⁴⁷ zu machen. Aus § 9 geht allerdings hervor, dass der Adressat kultureller Bildung vor allem Kinder und Jugendliche sein sollen.⁵⁴⁸ Hiermit begibt sich das KFG in Gegensatz zur Enquête-Kommission, die ausdrücklich den Stellenwert kultureller Erwachsenenbildung betont hat, die „mit gleicher Anstrengung zu verfolgen [sei] wie die kulturellen Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche“⁵⁴⁹. Mit dem in § 9 liegenden Fokus auf Kinder und Jugendliche als Adressaten kultureller Bildung nimmt das KFG nach hier vertretener Auffassung eine sachgerechte Prioritätensetzung vor, da das Bildungspotenzial bei jungen Menschen höher einzuschätzen ist als bei bereits über einen längeren Zeitraum bildungsfernen Erwachsenen. Zudem wird der kulturellen

⁵⁴⁶ Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 222.

⁵⁴⁷ Enquête-Kommission 2007, S. 398.

⁵⁴⁸ Vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1: „insbesondere für Kinder und Jugendliche“; Abs. 2 Satz 2 „Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit“; Abs. 3 Satz 2: „in der Kinder- und Jugendarbeit sowie in der Schule“. Insoweit deutlich der Gesetzesantrag: „Vorrang haben dabei Kinder und Jugendliche sowie Menschen mit bildungsfernem Hintergrund.“ Landtag NRW, Drucks. 15/2365 vom 12.07.2011, S. 2.

⁵⁴⁹ Enquête-Kommission 2007, S. 400.

Teilhabe von Erwachsenen mit dem in § 5 Abs. 3 genannten Teilhabe-Grundsatz Rechnung getragen.

Gemäß § 9 Abs. 4 Satz 1 werden landeseigene Kultureinrichtungen verpflichtet, Aufgaben der kulturellen Bildung wahrzunehmen. Faktisch bedeutet dies, dass Landeseinrichtungen künftig nur dann Landesförderung erhalten, wenn sie auch Aufgaben der kulturellen Bildung wahrnehmen. Etwas weniger streng formuliert § 9 Abs. 4 Satz 2 für nicht landeseigene Institutionen die Förderbedingung einer Wahrnehmung von Aufgaben kultureller Bildung: Hier liegt eine Soll-Vorschrift vor.⁵⁵⁰ Die Begründung zur Vorschrift betont aber, dass es für institutionelle Förderung nur „in einem engen Rahmen Ausnahmen geben“⁵⁵¹ könne; das KFG schafft mit der Soll-Vorschrift also die Möglichkeit einer Einzelfallbetrachtung. Die noch im Eckpunktepapier enthaltene Überlegung, „nach Möglichkeit auch Projektförderungen“⁵⁵² an die Bedingung zu knüpfen, dass der Zuwendungsempfänger Angebote zu kultureller Bildung macht, hat das KFG nicht aufgegriffen.

Die in § 9 Abs. 4 liegende und laut Begründung zur Vorschrift ausdrücklich gewollte neue Verbindlichkeit⁵⁵³ wurde anlässlich des Landtagstalks zum Referentenentwurf, zu dem die Fraktionen von SPD und GRÜNEN im Landtag NRW am 3. Juni 2014 einluden, von Vertreterinnen und Vertretern nicht landeseigener Kultureinrichtungen kritisiert.⁵⁵⁴ Eingewendet wurde, dass Kulturangebote per se bereits einen Beitrag zur kulturellen Bildung darstellen. Das ist sicherlich richtig, verkennt jedoch den Aspekt, der für § 9 offensichtlich und zu Recht prägend ist: die Heranführung insbesondere junger Menschen in den Kreis der Kulturrezipienten. Wissenschaftliche Untersuchungen deuten darauf hin, dass diese Aufgabe angesichts der zunehmenden Durchdringung von Freizeitverhalten durch elektronische Medien⁵⁵⁵ eine eher größere Herausforderung geworden ist. Die Rekrutierung von Konsumentennachwuchs für Kul-

⁵⁵⁰ Anders noch in der Tischvorlage zur Parlamentarischen Begegnung am 10.12.2012: „Es soll zudem festgelegt werden, dass jeder Empfänger von Zuwendungen des Landes in angemessenem Umfang kulturelle Bildungsaufgaben wahrnehmen muss.“ NRWSPD 2012: Tischvorlage Landtagstalk KFG, S. 2.

⁵⁵¹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 38.

⁵⁵² Eckpunktepapier KFG 2013, S. 3.

⁵⁵³ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 38.

⁵⁵⁴ Die Verfasserin nahm an dieser Veranstaltung teil; ein zitierfähiges Protokoll der Veranstaltung ist nicht verfügbar.

⁵⁵⁵ Vgl. etwa Stauer et al. 2011: „Lust auf Leben wecken.“, eine Studie zum Zusammenhang von Medienkonsum, Freizeitverhalten und Schulleistungen. Ausdrücklich betont sei hier, dass digitale Medien in hohem Maße zu kultureller Bildung beitragen können; vgl. hierzu die Ausführungen in: Enquête-Kommission 2007, S. 395 ff. Diese Form von Mediennutzung meint die Verfasserin nicht.

tur ist somit kein Selbstläufer. Der Referentenentwurf tritt mit § 9 Abs. 4 einer Entsolidarisierung der Kulturszene entgegen, die darin bestehen könnte, dass nur einzelne Kulturinstitutionen sich dem Auftrag zur kulturellen Bildung stellen, andere hingegen ‚trittbrettfahrend‘ die Effekte dieser Arbeit – sprich: Interesse von Menschen, insbesondere junger Menschen, an Kultur – nur mitnehmen.

Nicht abschätzbar sind die Folgen der starken Integration kultureller Bildung im Hinblick auf das Gesamtvolumen kultureller Fördergelder. Immerhin denkbar ist, dass mit Kulturfördermitteln die Bildung quersubventioniert werden könnte. Die Förderung kultureller Bildung wäre bei gleichbleibenden Kulturausgaben dann ein Geschäft zulasten bisheriger Empfänger von Kulturförderung.

11.4 Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft

Die Begründung zu § 12 spricht das Problem der Förderpraxis an, Vorhaben der Kultur- und Kreativwirtschaft dem Kultur- oder Wirtschaftsressort zuzuordnen.⁵⁵⁶ Das KFG wolle „Klarheit darüber herstellen, wie sich die Kulturförderung des Landes dazu verhält“⁵⁵⁷. Diesen Anspruch kann das KFG jedoch nicht einlösen.

Die Aufnahme des Handlungsfelds „Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft“ in Teil 3 des KFG weckt sowohl mit der Überschrift dieser Regelung als auch der Formulierung in § 12 Abs. 1 Satz 1:

„Das Land fördert beispielgebende künstlerische und kulturelle Vorhaben, die einen Beitrag zur Entwicklung der Kultur- und Kreativwirtschaft leisten.“

den Anschein, das KFG fördere grundsätzlich künstlerische Individualleistungen als auch Unternehmen der Kultur- und Kreativwirtschaft. Für eine solche Annahme spricht insbesondere das allgemeine Begriffsverständnis von Kultur- und Kreativwirtschaft, auf das die Gesetzesbegründung selbst hinweist.⁵⁵⁸ Dementgegen stellt die Begründung zu § 12 fest:

„Der Beitrag, den die Kulturförderung zur Kultur- und Kreativwirtschaft leistet, ist im Wesentlichen individuelle Künstlerförderung.“⁵⁵⁹

⁵⁵⁶ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 45. Redaktionell zu ändern ist die Überschrift „Kultur und Kreativwirtschaft“, die durch den fehlenden Bindestrich bereits ungewollt das Problem auf den Punkt bringt.

⁵⁵⁷ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 46.

⁵⁵⁸ So der ausdrückliche Hinweis in der Begründung zum Referentenentwurf KFG: vgl. dort S. 46.

⁵⁵⁹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 48.

Einer Beschränkung auf ein solch „relativ schmales Handlungsfeld“⁵⁶⁰ ist zwar im Ergebnis zuzustimmen, weil ansonsten der Kulturbegriff bei aller notwendigen Offenheit ausgehöhlt würde zugunsten wirtschaftlicher Aspekte. Dennoch widerspricht die Divergenz zwischen dem offenen Wortlaut der Gesetzesvorschrift und der Einengung des Handlungsfelds auf individuelle Künstlerförderung in der Begründung zu § 12 kaum dem Gebot der Klarheit eines Gesetzes und auch nicht dem Anspruch des KFG an Transparenz. Nach hier vertretener Auffassung trägt § 12 mit der Überschrift ein falsches Etikett. Die Bemerkung der Gesetzesbegründung, eine Begrenzung des Handlungsfelds ergebe sich bereits aus den „§ 6 ff.“⁵⁶¹, erscheint nicht nachvollziehbar.

11.5 Förderung interkommunaler Kooperation

In § 16 wird, wie auch in § 15, die in § 6 angesprochene Förderung der kulturellen Infrastruktur konkretisiert. Während in § 15 insbesondere die Bedeutung von Kultur als Wirtschaftsfaktor und ihre Bezüge zu Tourismus, Stadt- und Regionalentwicklung angesprochen werden, liegt der Fokus in § 16 auf interkommunaler Zusammenarbeit. Hier wird gleichzeitig der in § 5 Abs. 4 genannte Grundsatz konkretisiert, dass Kulturförderung „die Zusammenarbeit verschiedener Träger der Kulturarbeit unterstützen“ soll. In § 16 Abs. 3 schafft das KFG „ein Förderinstrument des Landes, das bisher noch nicht praktiziert wurde“⁵⁶²: die Unterstützung gemeindeübergreifender Kooperationen und Kulturentwicklungsplanungen. Dieses Instrument soll im Folgenden näher betrachtet werden.

11.5.1 Unterstützung statt Förderung

Der Gesetzesantrag thematisierte eine Unterstützung oder Förderung gemeindlicher Kooperationen noch nicht, sondern wies unter Ziffer 2.7 lediglich auf die Ziele regionaler kultureller Zusammenarbeit der Gemeinden und Gemeindeverbände hin. Das Eckpunktepapier forderte sodann die Aufnahme einer Regelung in das KFG, nach der überörtliche Kooperationen und Kulturentwicklungsplanungen vom Land zu unterstützen seien.⁵⁶³ Das nun in § 16 Abs. 3 eingegangene Anreiz-Modell zu mehr

⁵⁶⁰ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 47.

⁵⁶¹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 47. Redaktionell zu ändern in: „§§ 6 ff.“

⁵⁶² Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 55.

⁵⁶³ Vgl. Eckpunktepapier KFG 2013, S. 4.

gemeindlicher Kooperation wird mit entsprechend vorgebrachten Erwartungen auf den Regionalkonferenzen begründet.⁵⁶⁴

Die Wortwahl in § 16 Abs. 3, wonach gemeindeübergreifende Kooperationen und Kulturentwicklungsplanungen vom Land nicht gefördert, sondern „unterstützt“ werden sollen, deutet an, was die Begründung zum Referentenentwurf klar ausspricht: Eine finanzielle Förderung gemeindeübergreifender Kooperationen durch das Land ist nicht ausgeschlossen,⁵⁶⁵ aber auch nicht ausdrücklich gemeint. Unterstützung des Landes könne, so die Begründung, auch Beratung durch das Land beinhalten. Trotz dieser Unbestimmtheit ist die Begründung zu § 15 Abs. 3 noch konkreter als das Eckpunktpapier, das die Frage, was mit Unterstützung oder „Anstöße und Anreize geben“⁵⁶⁶ gemeint ist, völlig offen ließ.

Verbindlichkeit und Verlässlichkeit von Kulturförderung, die als Argumente für die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung angeführt wurden, setzen eine begriffliche Bestimmtheit des Gesetzes voraus. Der unbestimmte Wortlaut des § 16 Abs. 3 wird diesem Anspruch nicht gerecht.

11.5.2 Begriff der interkommunalen Kooperation

Der Referentenentwurf lässt darüber hinaus die Frage offen, zu welcher Art von Kooperationen die Landesregierung Gemeinden und Gemeindeverbänden Unterstützung zu geben bereit ist. Dabei ist das Spektrum gemeindeübergreifender Kooperationen äußerst breit: Es reicht von schlichter Abstimmung von Angeboten zwischen Kommunen bis hin zur Gründung von Zweckverbänden.⁵⁶⁷

11.5.3 Chancen und Risiken interkommunaler Kooperation

Grundsätzlich gilt interkommunale Kooperation als „Chance, Synergieeffekte und Effizienzsteigerungen zu erzielen, die mit anderen Rationalisierungsmaßnahmen nicht mehr erreichbar scheinen“⁵⁶⁸. Wenn gemäß § 16 Abs. 3 gemeindeübergreifende Kooperationen unter anderem „der Verbesserung der Auslastung [...] und der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit“ dienen sollen, werden genau solche Synergieeffek-

⁵⁶⁴ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 56.

⁵⁶⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf, S. 56.

⁵⁶⁶ Eckpunktpapier KFG 2013, S. 4.

⁵⁶⁷ Vgl. Föhl 2009, Potenziale von Kooperationen als Präventiv- und Anpassungsstrategie zur Gestaltung des demografischen Wandels im Kulturbereich, S. 204 (210).

⁵⁶⁸ Föhl 2009: Potenziale von Kooperationen als Präventiv- und Anpassungsstrategie zur Gestaltung des demografischen Wandels im Kulturbereich, S. 204 (210).

te und Effizienzsteigerungen thematisiert. *Föhl* weist darauf hin, interkommunale Kooperation verlange von den betreffenden Kommunen aber auch stets die Bereitschaft, eigene Autonomie aufzugeben.⁵⁶⁹ Im Kulturbereich darf man hinzufügen: die Bereitschaft, regionale bzw. lokale Identitäten und künstlerische Profile von Kulturinstitutionen aufzugeben.

Die Landesregierung NRW hat in ihrem Haushalt für 2014 zwei Millionen Euro angesetzt für „Zuweisungen an Gemeinden zur Förderung von Einrichtungen zur Organisation überörtlicher kultureller Zusammenarbeit“ – 125.000 Euro mehr als im Haushalt 2013.⁵⁷⁰ Diese Mittel werden den Kultursekretariaten zur Verfügung gestellt, um überörtliche Kulturaktivitäten zu fördern. Dass die Landesregierung in ihrem Haushalt 2014, der gegenüber dem Haushalt 2013 rund eine halbe Million weniger an Ausgaben für Kultur vorsieht, die Zuweisungen für interkommunale Zusammenarbeit erhöht hat, weist auf die Bedeutung hin, die sie interkommunaler Zusammenarbeit zumisst.

Interkommunale Kooperation birgt Risiken für den Bestand von Kulturinstitutionen von Gemeinden und damit für die kulturelle Vielfalt in Nordrhein-Westfalen. Nur insoweit sie die Bestandssicherung und nicht das Wegrationalisieren von kommunalen Kultureinrichtungen intendiert, ist sie zu begrüßen.

11.5.4 Grenzen kultureller Strukturpolitik des Landes

Fragen kultureller Strukturpolitik berühren stets die Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Gemeinden und müssen folglich die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 Abs. 2 LV NRW, das Subsidiaritätsprinzip sowie die Verhältnismäßigkeit eines Hochzonens kommunaler Aufgaben beachten.

11.5.4.1 Landesstrukturpolitik und kommunale Selbstverwaltungsaufgabe

Das Bundesverfassungsgericht hat im Rastede-Beschluss⁵⁷¹ zum sogenannten Hochzonen kommunaler Aufgaben grundlegende Feststellungen getroffen. Es hat klargestellt, der Gesetzgeber dürfe eine „Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter [...]“

⁵⁶⁹ Vgl. Föhl 2009: Potenziale von Kooperationen als Präventiv- und Anpassungsstrategie zur Gestaltung des demografischen Wandels im Kulturbereich, S. 204 (210).

⁵⁷⁰ Vgl. Finanzministerium NRW: Haushaltsplan 2014, Haushaltsstelle 07 050 633 10 187.

⁵⁷¹ Vgl. Rastede-Beschluss des BVerfG, BVerfGE 79, 127 ff.

nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre“.

Wenn der Entwurf zu einem KFG von interkommunaler Zusammenarbeit, zeitgemäßen Kooperationsmodellen und Organisationsformen spricht, sieht es damit zwar kein Hochzonen im Sinne eines Aufgabenentzugs zulasten kommunaler Selbstverwaltung vor. Sofern das Land aber weder rechtlich noch finanziell einen substantiellen Beitrag zur Sicherung der Kulturaufgabe von Kommunen leisten kann oder möchte, wird der immer enger werdende finanzielle Handlungsspielraum von Kommunen bei der Erledigung kultureller Aufgaben aber potenziell dazu führen, dass die im Referentenentwurf angesprochenen „Anreize und Anstöße“ zu überörtlichen Kooperationen zum „Muss“ werden. Oder anders formuliert: Je mehr der Handlungsspielraum der Gemeinden gegen Null tendiert, umso unfreiwilliger werden überörtliche Kooperationen. Gemeinden würden über das Wie ihrer Kulturarbeit kaum noch nach eigenem Ermessen bestimmen können.

Indem das Bundesverfassungsgericht sehr strenge Voraussetzungen an eine Hochzonung gemeindlicher Aufgaben stellt, unterstreicht es die Bedeutung, die es der Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung zumisst. Die Grundannahmen, die das Bundesverfassungsgericht im Rastede-Beschluss im Zusammenhang mit der Aufgabe der Abfallbeseitigung trifft, müssen erst recht im Bereich kultureller Aufgaben der Gemeinden gelten. Denn hier ist der örtliche Bezug, die Bürgernähe⁵⁷² von Kulturpolitik, substantiell. Bevor also Kulturaufgaben rechtlich oder faktisch von der kommunalen auf eine überörtliche Ebene hochgezogen werden, müssen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips Möglichkeiten ausgeschöpft sein, die eine Erledigung – zumindest auch – auf kommunaler Ebene ermöglichen. Konkret heißt dies vor allem: Die Selbstverwaltung der Gemeinden muss eine verlässliche finanzielle Basis haben. Hierzu beizutragen ist das Land nach dem Subsidiaritätsprinzip aufgefordert. Noch einmal sei hier das Bundesverfassungsgericht zitiert:

„Eine zentralistisch organisierte Verwaltung könnte allerdings in vielerlei Hinsicht rationeller und billiger arbeiten; die Verfassung setzt diesen ökonomischen Erwägungen jedoch den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erle-

⁵⁷² Vgl. Geis, DÖV 1992, S. 522 (527); Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. 7 (23); Fuchs 2012: Neue Entwicklungen im Kulturföderalismus. S. 146; Andersen/Woyke 2003: Gemeinden, kommunale Selbstverwaltung.

digung ihrer öffentlichen Aufgaben [...] entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, daß *die Gemeinden* ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; daß andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen könnten, gestattet – jedenfalls grundsätzlich – keinen Aufgabenentzug.“⁵⁷³ [Hervorhebung im Original]

Betont sei, dass hier der Landesregierung nicht unterstellt wird, dass sie eine Aushöhlung oder gar einen Entzug kommunaler Kulturaufgaben zugunsten einer Stärkung von strukturpolitischen Landesinteressen beabsichtigt oder in Kauf nimmt. Einer solchen Vermutung steht zum einen entgegen, dass und wie häufig der Referentenentwurf und seine Begründung die Bedeutung der freiwilligen gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgabe Kultur betonen. Darüber hinaus stellt auch die Begründung zum Referentenentwurf selbst klar:

„Das Land kann und darf keine direkte Planungsverantwortung für die Erhaltung, die Fortentwicklung, den eventuell notwendigen Umbau der kulturellen Infrastruktur in NRW übernehmen.“⁵⁷⁴

In dieser Arbeit soll unterstrichen werden, dass die Haushaltslage nordrhein-westfälischer Gemeinden nur sehr begrenzt erlauben wird, in naher Zukunft von einer Freiwilligkeit interkommunaler Kooperationen zu sprechen. Die Kooperationshoheit der Gemeinden, die „als Befugnis, Selbstverwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung oder zusammen mit anderen Kommunen durch Schaffung gemeinschaftlicher Handlungs- und Organisationsinstrumente wahrzunehmen“⁵⁷⁵, einen Teil des Wesenskerns der Selbstverwaltung ausmacht, findet ihre Grenzen in den kommunalen Etats.

11.5.4.2 Kulturelle Strukturpolitik und Zweckfreiheit von Kunst

Wenn auch das Interesse der Landesregierung, Kultur stärker als Wirtschafts- und Standortfaktor zu betrachten, aus deren Gesamtverantwortung für das Land verständlich und berechtigt ist, darf nicht aus dem Blick geraten, worauf der Deutsche Städte- tag in seinem Positionspapier aus dem Jahr 2013 hingewiesen hat: „Voraussetzung für die Entwicklung von Kunst und Kreativität ist die Freiheit von Zweckbestimmung. Stellt man die Kunst ausschließlich unter – auch noch so berechtigt erschei-

⁵⁷³ BVerfGE 79, 127 (153).

⁵⁷⁴ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 56.

⁵⁷⁵ Nierhaus in: Sachs Grundgesetz Kommentar, Art. 28 Rd. 53.

nende – Zielsetzungen und Zweckbestimmungen, entzieht man ihr die Grundlage.“⁵⁷⁶ Dem ist jedoch entgegenzuhalten: Kunstfreiheit kann und darf nicht zum Veto werden gegen den Anspruch einer Landesregierung, die Kunst und Kultur *auch* als Wirtschaftsfaktor betrachtet und entsprechend Kulturpolitik *auch* als Strukturpolitik zu betreiben gedenkt. Solange Raum für Kunst um der Kunst willen (*l’art pour l’art*) bleibt, steht Kunst- und Kulturförderung jedenfalls nicht „ausschließlich“ unter dem Verdacht ‚ressortfremder‘ Zweckbestimmungen. Die Begründung zum Entwurf des KFG merkt hierzu zutreffend an:

„Wenn Kulturpolitik auf diese Weise zur Landesstrukturpolitik wird, bedeutet das nicht, dass die Kultur bzw. die Kulturförderung einseitig für kulturfremde Zwecke in Dienst genommen wird. Das jeweilige Vorhaben wird möglicherweise vorrangig um seiner strukturellen politischen Wirkung willen gefördert, aber es muss immer auch als Kunst oder Kulturprojekt im Sinne der §§ 6-13 förderungswürdig sein.“

Insofern sind im Hinblick auf die im Referentenentwurf gemachten Aussagen zu struktureller Kulturpolitik nach hier vertretener Auffassung die Grenzen des Art. 5 Abs. 3 GG gewährleistet.

11.5.5 Kulturelle Strukturpolitik – Erforderlichkeit eines Gesetzes?

Angeichts dessen, dass die Landesregierung etwa mit dem bereits seit 1996 bestehenden Förderprogramm „Regionale Kulturpolitik“ längst Kulturpolitik als Strukturpolitik betreibt, stellt sich auch im Zusammenhang mit struktureller Kulturpolitik die Frage nach der Notwendigkeit von Verrechtlichung durch ein Kulturfördergesetz. So heißt es auf der Webseite der Landesregierung zum seit nunmehr fast 20 Jahren laufenden Förderprogramm:

„Die Kommunikation und Kooperation zwischen Kulturschaffenden und den Kulturverantwortlichen in Regionen und Land soll initiiert oder intensiviert werden. Das Land will helfen, indem es vorhandene Kräfte und Ressourcen bündelt und vernetzt. Damit sollen kulturelle Aktivitäten und Angebote gesichert und verbessert werden. [...] Doch regionale Kulturpolitik will mehr als ‚nur‘ Kooperationen herstellen. Kultur soll im Kontext mit anderen Aufgabenfeldern [...] stehen [...].“⁵⁷⁷

Der Text entspricht in weiten Teilen Formulierungen des Referentenentwurfs zu den §§ 6 und 15 sowie den Ausführungen zu deren Begründung.

⁵⁷⁶ Deutscher Städtetag 2013: Standortfaktor Kultur.

⁵⁷⁷ MFKJS NRW 2014: Regionale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen.

11.5.6 Zwischenergebnis

Mit der Forderung, Kulturpolitik zukünftig stärker als Strukturpolitik zu begreifen, gibt die Landesregierung eine griffige Formel vor, die vordergründig in hohem Maß konsensfähig erscheint, sich bei näherer Betrachtung hingegen weitgehend als Leerformel erweist. Denn an das geforderte Mehr an Strukturpolitik knüpft die Landesregierung nicht mehr Fördermittel des Landes für Kultureinrichtungen, sondern lediglich eine Aufstockung der Mittel für Kultursekretariate, die Hilfe zur Selbsthilfe (Kooperationen) koordinieren sollen. Zudem unterstützt sie zeitgemäße Organisationsformen, sprich: mehr private Beteiligungen an öffentlichen Kulturinstitutionen und -projekten. Letzteres hat die sprichwörtlichen zwei Seiten einer Medaille: Auf der einen Seite bedeutet es Stärkung von Verantwortungspartnerschaften, auf der anderen Seite einen partiellen Rückzug des Landes aus seiner Verantwortung für Kulturförderung.

Kulturpolitik kann für sich zweifellos beanspruchen, die kulturelle Infrastruktur dadurch verändern zu wollen, dass sie finanzielle Anreize zu Einspar- und Rationalisierungsmaßnahmen gibt. Daraus resultierende Fusionen und Schließungen von Kulturinstitutionen können vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und knapper öffentlicher Haushalte auch durchaus notwendige kulturpolitische Maßnahmen sein. Als ‚Förderung‘ von Kultur kann dieser kultur- und strukturpolitische Ansatz nach hier vertretener Auffassung jedoch kaum mehr bezeichnet werden.

12 Förderrichtlinien zu den Handlungsfeldern

Der Entwurf zu einem KFG sieht vor, dass Förderrichtlinien zu den Handlungsfeldern der §§ 6 bis 17 vom Ministerium „bei Bedarf“⁵⁷⁸ erlassen werden können (§ 28 Abs. 2 Satz 1). Eine Verpflichtung zum Erlass solcher Förderrichtlinien soll laut Begründung zum Entwurf hingegen nicht bestehen.⁵⁷⁹ Diese Aussage widerspricht allerdings der Tatsache, dass das Nähere zur Förderung von Bibliotheken ausdrücklich eine Förderrichtlinie regeln soll (§ 10 Abs. 1 Satz 3).

Auf untergesetzlicher Ebene, mithin in Förderrichtlinien, können laut Begründung zu § 28 Förderkriterien definiert werden.⁵⁸⁰ Zudem bieten sich Förderrichtlinien an, um differenzierte Regelungen zur partizipativen Ausgestaltung von Kulturförderent-

⁵⁷⁸ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 65.

⁵⁷⁹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 83.

⁵⁸⁰ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 83.

scheidungen zu treffen.⁵⁸¹ Der Grundsatz, dass – mit Ausnahme des Handlungsfelds „Förderung der Bibliotheken“ – die Formulierung von Förderkriterien im Entwurf eines KFG nur optional ist, steht nicht im Einklang mit dem Anspruch der Landesregierung, mit dem Gesetz zu mehr Transparenz in der Kulturförderung des Landes beizutragen. Das KFG folgt damit auch nicht der Auffassung der Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“, nach der die Entwicklung und Anwendung von nachvollziehbaren Kriterien im Kontext von Kulturförderung „nicht nur ein rechtsstaatliches und demokratisches Gebot, sondern auch ein Ausweis für eine sachgerechte und fachlich qualifizierte Förderpolitik“⁵⁸² ist.

Eine weitere Ausnahme zum Grundsatz des KFG, dass Förderrichtlinien optional sind, ist die Regelung zu Kunst am Bau (§ 20). Sie sieht als Soll-Vorschrift eine vom Ministerium zu erlassende Richtlinie vor, die das Verfahren zur Auswahl von Bauvorhaben regelt. Da dies aber kein Handlungsfeld der §§ 6 bis 17 betrifft, liegt insoweit kein Widerspruch im oben beschriebenen Sinne vor.

12.1 Transparenz als Argument für Verrechtlichung

Anders als es das Eckpunktepapier vorsah,⁵⁸³ enthalten die Handlungsfelder des KFG selbst keine Förderkriterien. Diese können jedoch, wie erwähnt, auf untergesetzlicher Ebene definiert werden.⁵⁸⁴ Transparenz von Kulturförderung, die auf dem Weg zu einem Kulturfördergesetz immer wieder als eines der Hauptargumente für ein Kulturfördergesetz genannt wurde, bedarf insoweit also nicht eines Gesetzes, lässt sich sogar besser auf untergesetzlicher Ebene erreichen, da Förderkriterien ohnehin je nach Handlungsfeld unterschiedlich ausfallen müssen. Entsprechend sieht das KFG neben der bereits als Entwurf vorliegenden allgemeinen Richtlinie nach § 28 Abs. 2 KFG⁵⁸⁵ die bereits genannten Richtlinien ausdrücklich und weitere optional vor.

⁵⁸¹ Siehe Kapitel 12.2.

⁵⁸² Enquête-Kommission 2007, S. 142.

⁵⁸³ Eckpunktepapier KFG 2013 2013, S. 4.

⁵⁸⁴ Siehe Kapitel 12.

⁵⁸⁵ Die Begründung zu § 28 enthält insofern einen redaktionellen Fehler, als sie eine Bindung des Förderverfahrens an „allgemeine und an handlungsfeldbezogene förmliche Förderrichtlinien des § 29 Absatz 2 KFG“ betont. Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 75.

12.2 Partizipation und Verfahrenssicherung bei der Erstellung von Förderrichtlinien

Weder der Wortlaut des KFG noch seine Begründung weisen darauf hin, ob und gegebenenfalls auf welche Weise zu einer Bestimmung von Förderkriterien im Rahmen von Förderrichtlinien Experten oder Akteure aus den jeweiligen Handlungsfeldern hinzuzuziehen sind. Die Erstellung von Förderrichtlinien ist auch nicht unter die in § 31 Satz 1 und 2 genannten Fälle subsumierbar (Auszeichnungen, Preise etc., Fördermaßnahmen im Rahmen von Förderprogrammen), für die – und *nur* für die – das KFG die Hinzuziehung externer Sachverständiger vorsieht. Es fehlt somit an einem Gesetzesbefehl, die Formulierung von Förderkriterien auf untergesetzlicher Ebene partizipativ stattfinden zu lassen. Auch die bereits im Entwurf vorliegende allgemeine Förderrichtlinie zum KFG⁵⁸⁶ überträgt in Ziffer 5 (Verfahren) die kulturfachliche Förderentscheidung auf das für Kultur zuständige Ministerium und eröffnet lediglich eine nicht weiter konkretisierte Möglichkeit der Entscheidungsdelegation.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Handlungsfelder des Gesetzes ist allerdings einzuräumen, dass auf der Ebene des KFG eine dem Bedarf an Freiheitssicherung der einzelnen Handlungsfelder gerecht werdende Ausgestaltung von Partizipation gar nicht sachgerecht formuliert werden kann. Zutreffend betont *Braun*, dass „die Prinzipien öffentlicher Kunstförderung [...] nicht gleichermaßen und automatisch auch für die Kulturförderung [gelten]“⁵⁸⁷. So könne etwa in der kulturellen Bildung, die durchaus ästhetische Kriterien vermittele, nicht jene Neutralität des Staates gefordert werden, die für die Kunst gilt.⁵⁸⁸

Wenn denn aktivierende Kulturpolitik ihre Idee von Verantwortungspartnerschaften ernst nehmen und Kriterien staatlicher Förderentscheidungen nicht nur transparent machen, sondern auf eine breitere legitime Basis stellen möchte, ist eine durch Verfahren gesicherte Beteiligung der oben genannten Kreise nicht nur wünschenswert, sondern zwingend. Zweifellos bedeutet für die zuständigen Ministerialen ein partizipatives Verfahren einen zeitliche und personelle Ressourcen vorübergehend bindenden Mehraufwand. Zweifellos bedeutet er auch ein Mehr an bürokratischem Aufwand und steht damit im Zielkonflikt zum intendierten Abbau bürokratischer Verfahren. Derartige Einwände werden auch von Befürwortern einer aktivierenden und

⁵⁸⁶ Allgemeine Richtlinie zur Förderung von Projekten und Einrichtungen auf dem Gebiet der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung. [Stand: 13.05.2014].

⁵⁸⁷ Braun 2013: Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland, S. 11.

⁵⁸⁸ Vgl. Braun 2013: Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland, S. 11.

konzeptorientierten Kulturpolitik wie *Föhl* durchaus gesehen, der auf eine „Verlangsamung von Entscheidungsprozessen/Entscheidungsvakuum“⁵⁸⁹ als potenzielle Gefahr von Partizipation hinweist. Allerdings könne dieser Gefahr, so *Föhl*, mit „durchdachten Spielregeln“ begegnet werden.⁵⁹⁰ Sprich: mit klaren Verfahrensregeln zur Einbeziehung externen Sachverständs. Hinzukommen muss wegen der stets gegebenen Mitbetroffenheit von Gemeinden eine angemessene Repräsentanz kommunalkulturpolitischer Interessen. Diese könnte durch Beteiligung von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände vermittelt werden.

12.3 Zwischenergebnis

Das KFG bestimmt, anders als im Eckpunktepapier vorgesehen, keine Förderkriterien für die einzelnen Handlungsfelder, sondern überlässt dies optional zu erstellenden Förderrichtlinien. Dies liegt nicht zuletzt an dem ihm zugrunde gelegten weiten Kulturbegriff, der mit für alle Handlungsfelder geltenden Partizipations- und Verfahrensbedingungen dem Freiheitsbedarf der jeweiligen Handlungsfelder nicht gerecht werden könnte. Ein Gesetz, das den Anspruch hat, Kulturförderung für alle Sparten verbindlich zu regeln, stößt hier an seine Grenzen. Soweit sein Wortlaut und die Begründung des Entwurfs hierzu Aussagen zulassen, ist auf untergesetzlicher Ebene keine Partizipation außerstaatlicher Akteure bei der Bestimmung von Förderkriterien vorgesehen. Hier setzt das KFG einen wesentlichen Grundgedanken von aktivierender Kulturpolitik, die aktive Beteiligung des Bürgers bei der Gestaltung von Kulturpolitik, nicht um. Ob und inwieweit zukünftige Förderrichtlinien die staatliche Steuerung kompensierende und zugleich legitimierende partizipative Elemente enthalten werden, bleibt abzuwarten. Die bereits im Entwurf vorliegende allgemeine Förderrichtlinie enthält sie jedenfalls nicht.

13 Kulturförderplan

Mit dem Kulturförderplan schafft das KFG ein neues Instrument der Landeskulturpolitik, ein Instrument sogenannter konzeptorientierter Kulturpolitik, das „für mehr Transparenz, Verlässlichkeit, Planungssicherheit, aber auch für mehr kulturpolitischen Diskurs im Land sorgen“⁵⁹¹ soll. Allein die Übereinstimmung der in der Be-

⁵⁸⁹ Föhl 2012: Governance im Kulturbereich – Neue Konzepte braucht das Land? S. 79 (87).

⁵⁹⁰ Föhl 2012: Governance im Kulturbereich – Neue Konzepte braucht das Land? S. 79 (87).

⁵⁹¹ Referentenentwurf KFG, S. 3 (Abschnitt B).

gründung genannten Ziele des Kulturförderplans mit den Argumenten der Landesregierung für die Erforderlichkeit eines Kulturfördergesetzes⁵⁹² zeigt die zentrale Bedeutung dieses Instruments. Vor allem Planungssicherheit galt nach den Regionalkonferenzen als „das vielleicht dringlichste Anliegen der Kulturschaffenden und -verantwortlichen“⁵⁹³. Der Kulturförderplan soll für jeweils fünf Jahre Ziele und Entwicklungsperspektiven von Kulturförderung aufzeigen, Schwerpunkte benennen sowie Angaben zu den geplanten Ausgaben machen.

13.1 Kulturförderplan als Instrument konzeptorientierter Kulturpolitik

Die Begründung zu § 22 legt offen, dass das Instrument Kulturförderplan dem Land ermöglichen soll, „nicht nur auf kulturelle Impulse oder Ereignisse [zu] reagieren“⁵⁹⁴, sondern auch Entwicklungen einzuleiten, voranzutreiben und zu steuern⁵⁹⁵. Eine Steuerung von Kunst und Kultur durch den Staat bedarf wegen der nach Art. 5 Abs. 3 GG gebotenen Staatsferne von Kultur und einer verbotenen Inhaltskontrolle⁵⁹⁶ einer genauen Betrachtung. Auf die verfassungsrechtliche Sensibilität einer Verknüpfung der Begriffe Planung/Steuerung mit Kunst/Kultur wird selbst von Befürwortern einer konzeptorientierten Kulturpolitik hingewiesen.⁵⁹⁷ Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht im bereits erwähnten Schallplattenurteil dem Staat ausdrücklich zur Aufgabe gemacht, „ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern“⁵⁹⁸, mithin auch, im Kunst- und Kulturbereich gestaltend tätig zu werden. Entsprechend hat sich bereits seit den 1970er Jahren in Deutschland ein Verständnis von Kulturpolitik als aktiver und planender Kulturpolitik⁵⁹⁹ entwickelt, das inzwischen unter dem Stichwort „konzeptorientierte Kulturpolitik“ Bestandteil der Kulturpolitik des Bundes und der Länder ist.⁶⁰⁰

Kulturpolitische Gestaltung möchte, darauf wird von Befürwortern konzeptorientierter Kulturpolitik ausdrücklich hingewiesen, „nicht auf den künstlerisch-kreativen

⁵⁹² Siehe Kapitel 5.4.

⁵⁹³ Schäfer 2013, Städte- und Gemeinderat 11/2013, S. 6 (8).

⁵⁹⁴ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 63.

⁵⁹⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 63.

⁵⁹⁶ Vgl. BVerfGE 75, 369 (377); Bethge Art. 5 Rd. 187 in: Sachs, Grundgesetz Kommentar; Kannengießer in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.) 2008: GG-Kommentar, Art. 5 Rd. 29.

⁵⁹⁷ Vgl. Scheytt 2012: Vorwort zu Jahrbuch für Kulturpolitik 2012, S. 15; Sievers/Blumenreich/Föhl 2013: Einleitung zu Jahrbuch für Kulturpolitik 2013, S. 11.

⁵⁹⁸ BVerfGE 36, 321 (331).

⁵⁹⁹ Vgl. Sievers/Blumenreich/Föhl 2013: Einleitung zu Jahrbuch für Kulturpolitik 2013, S. 11.

⁶⁰⁰ Zahlreiche Beispiele konzeptorientierter Kulturpolitik nennt: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): Jahrbuch für Kulturpolitik 2013. Thema Kulturpolitik und Planung.

Prozess ‚an sich‘ Einfluss nehmen, sondern ‚lediglich‘ Kultur fördernde Rahmenbedingungen schaffen“⁶⁰¹. Auch das Land möchte, so ergibt sich sowohl aus der Begründung als auch der Historie des Gesetzentwurfs, „keine Planungsverantwortung“⁶⁰² übernehmen, sondern lediglich einen verbindlichen Rahmen für Kulturförderung in NRW schaffen.⁶⁰³ Es sieht sich – entsprechend dem Selbstverständnis aktivierender Kulturpolitik – in der Rolle eines Impulsgebers⁶⁰⁴ und Moderators⁶⁰⁵.

Dennoch bewegt sich der Kulturförderplan mit seinem planerisch-strategischen Anspruch⁶⁰⁶ im Spannungsverhältnis zwischen dem berechtigten Anspruch der Landesregierung, Förderziele und -schwerpunkte festzulegen und einer möglichst weit zu gewährleistenden Freiheit von Kunst und Kultur vor staatlicher Einflussnahme. Dieses Spannungsfeld deutet die Begründung zu § 22 an, wenn sie betont, der Plan benenne zwar keine einzelnen Projekte und Fördermaßnahmen, müsse aber „doch so konkret, aus sich heraus verständlich und nachvollziehbar sein, dass die Kulturakteure im Land daraus konkrete Folgerungen für ihre Planung ziehen [...] können“⁶⁰⁷. Dass der Kulturförderplan gemäß § 23 Abs. 1 vom Ministerium aufzustellen und ausdrücklich Instrument des Regierungshandelns⁶⁰⁸ ist, verstärkt das ihm immanente steuernde Element.

13.2 Partizipation im Rahmen der Aufstellung eines Kulturförderplans

Welche Handlungsfelder des KFG in einem bestimmten Zeitraum im Fokus von Kulturförderung stehen sollen, ist eine Wertungsfrage, die im Rahmen der Aufstellung des Kulturförderplans zu entscheiden ist und nach dem KFG in erster Linie bei der Landesregierung liegt. Inwieweit das KFG durch verfahrensmäßig abgesicherte Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen der Aufstellung eines Kulturförderplans dessen steuerndem Element ein Gegengewicht entgegensetzt, wird im Folgenden untersucht. Dabei sind die bereits beschriebenen Grundsätze einer Verstärkung von Legitimation durch Partizipation und Verfahren⁶⁰⁹ zu berücksichtigen. Denn eine Partizipation kultureller Akteure wird nicht nur für Auswahlverfahren empfohlen, sondern „für je-

⁶⁰¹ Scheytt/Krüger 2013: Vorwort zu Jahrbuch Kulturpolitik 2013, S. 9.

⁶⁰² Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 56.

⁶⁰³ Vgl. Eckpunktepapier KFG 2013, S. 1; NRWSPD 2012: Tischvorlage Landtagstalk KFG, S. 1.

⁶⁰⁴ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 29.

⁶⁰⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 56.

⁶⁰⁶ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 63.

⁶⁰⁷ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 64.

⁶⁰⁸ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 64.

⁶⁰⁹ Siehe Kapitel 5.5.1 und 5.5.2.

de kulturelle Fördermaßnahme“⁶¹⁰. Die Empfehlungen schließen ausdrücklich auch „*Verfahren kulturpolitischer Planungen* (z. B. Kulturentwicklungspläne, Leitlinien, Schwerpunktsetzungen) [Hervorhebung im Original]“⁶¹¹ in eine partizipative Ausgestaltung mit ein. Wenn, worauf *Föhl* hinweist, Strategien partizipativ zu entwickeln sind, „damit sich Politik, Verwaltung und die jeweiligen kulturellen Meinungsführer [...] keine passfähige Strategie auf den Leib schreiben“⁶¹², sollte sich daraus für einen Kulturförderplan als strategisch-planerisch gemeintem Instrument die Notwendigkeit verfahrensmäßig gesicherter Partizipation ergeben.

13.2.1 Beteiligung des zuständigen Ausschusses

Das KFG regelt in § 23 Abs. 2 eine Beteiligung des zuständigen parlamentarischen Ausschusses⁶¹³ bei der Aufstellung des Kulturförderplans knapp in einem einzigen Satz. Die Form der Beteiligung lässt die Vorschrift offen. Die Begründung zur Vorschrift versucht, die Beteiligungsform zu konkretisieren, wirft damit aber zugleich Fragen auf. Dort heißt es zum einen, dem Ausschuss werde seitens des Ministeriums zum Kulturförderplan Bericht erstattet.⁶¹⁴ Dies spricht gegen eine Beteiligung des Ausschusses im Vorfeld, also „bei der Aufstellung des Kulturförderplans“. Andererseits wird dem Ausschuss in der Begründung „damit“ (also mit der Beteiligung durch Berichterstattung der Landesregierung?) eine mitgestaltende Funktion zugesprochen.⁶¹⁵ Eine förmliche Beschlussfassung des Ausschusses ist hingegen ausdrücklich nicht vorgesehen.

Die Ausgestaltung bzw. Nichtausgestaltung der Beteiligung des Ausschusses nach dem Wortlaut des KFG und seiner Begründung stehen im Gegensatz zu dessen grundsätzlicher Bedeutung und Aufgabe. Denn aus § 51 Abs. 1 und 2 der Geschäftsordnung des Landtags NRW ergibt sich, dass wesentliche Aufgabe der Ausschüsse die Vorbereitung von Entscheidungen des Landtags durch Empfehlungen, Entschließungsanträge oder Beschlüsse ist. Insofern entspräche zumindest eine Ausschussempfehlung zum Kulturförderplan grundsätzlich seiner Aufgabe. Indem das KFG den Kulturförderplan aber ausdrücklich zum Regierungsinstrument macht und nicht

⁶¹⁰ Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 125 (128).

⁶¹¹ Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung, S. 125 (128).

⁶¹² Föhl 2012: Governance im Kulturbereich – Neue Konzepte braucht das Land?, S. 79 f.

⁶¹³ Zurzeit ist dies der Ausschuss des nordrhein-westfälischen Landtags für Kultur und Medien (Kulturausschuss).

⁶¹⁴ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 67.

⁶¹⁵ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 67.

zum Gegenstand einer Landtagsentscheidung, entzieht es ihn grundsätzlich dem Aufgabenbereich des Ausschusses. Warum das KFG den Ausschuss dennoch im oben beschriebenen Umfang an der Erstellung des Kulturförderplans beteiligt, legt die Begründung zur Vorschrift offen:

„Dies entspricht der gesetzgeberischen Intention, die Kulturpolitik des Landes stärker parlamentarisch zu verankern und ihr damit ein größeres politisches Gewicht zu geben.“⁶¹⁶

Diese Intention ließe sich allerdings in weitaus höherem Maße verwirklichen, wenn der Kulturförderplan Gegenstand einer Beschlussfassung im Landesparlament wäre. Angesichts dessen, dass die Landesregierung dies gerade nicht will, gerät die Beteiligung des Ausschusses in den Verdacht, eine Alibiveranstaltung zu werden.

13.2.2 Beteiligung von Organisationen, Verbänden und Kulturschaffenden

Neben dem Kulturausschuss sollen kommunale Spitzenverbände, Organisationen, Verbände sowie Kulturschaffende an der Erstellung des Kulturförderplans beteiligt werden (§ 23 Abs. 3). Die Form der Beteiligung wird im KFG selbst knapp angesprochen: Erstere sind anzuhören, Letztere sollen im Rahmen von Dialogveranstaltungen einbezogen werden. In der Beteiligung der genannten Gruppen liegt ein pluralistischer Ansatz, dessen Umsetzung jedoch insgesamt unklar bleibt.

Während der Wortlaut des KFG die Beteiligungsformen der unterschiedlichen Gruppen noch differenziert in „anzuhören“ bzw. „einzubeziehen“, nimmt die Begründung zu § 23 Abs. 3 eine Differenzierung nicht mehr vor. Dort werden kommunale Spitzenverbände, Organisationen und Verbände überhaupt nicht mehr erwähnt. In Satz 1 der Begründung zur Vorschrift wird der Landesregierung hinsichtlich der Beteiligung von Kulturschaffenden sodann ein Gestaltungsspielraum eingeräumt, solange „deren Belange und Bedürfnisse in angemessener Weise [in den Kulturförderplan] eingebracht werden“⁶¹⁷. Was in diesem Zusammenhang angemessen ist, liegt in der Definitionsmacht der Landesregierung. Im folgenden Satz ist von Anhörungen und Stellungnahmen zum Förderplan-Entwurf die Rede. Dies könnte eine Erläuterung zur Beteiligungsform der Verbände etc. (vgl. Wortlaut der Vorschrift: „sind anzuhören“) sein, könnte sich aber auch auf sämtliche Gruppen beziehen. Schließlich merkt die Begründung zu § 23 Abs. 3 an, auch „andere Formate der Beteiligung am Erarbeitungsprozess“ seien möglich. Kurzum: Der Wortlaut des § 23 Abs. 3 lässt die Betei-

⁶¹⁶ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 67.

⁶¹⁷ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 67.

ligungsform weitgehend offen, die Begründung zur Vorschrift ist diffus und gibt die im KFG ansatzweise vorgenommene Differenzierung wieder auf. Weder das KFG selbst noch seine Begründung enthalten einen Hinweis auf eine außerhalb des KFG beabsichtigte Absicherung oder Konkretisierung des Beteiligungsverfahrens von Kulturschaffenden oder den in § 23 Abs. 3 Satz 1 genannten Organisationen.

13.3 Kulturförderplan – Masterplan für Kulturförderung in Nordrhein-Westfalen?

Der Kulturförderplan ist nicht bindend für Gemeinden, da diese bei der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgabe gemäß § 2 Abs. 3 Satz 3 nur die in Teil 2 genannten Ziele, Grundsätze und Schwerpunkte zu berücksichtigen haben. Aufgrund der vom Land zu achtenden kommunalen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe Kultur kann der Kulturförderplan folglich kein Masterplan in dem Sinne sein, dass er verbindlich bis in die unterste förderale Ebene gilt. Er könnte aber durchaus Modellcharakter für kommunale Kulturkonzepte erlangen und zu einer Synchronisierung beitragen, wie es auf den Regionalkonferenzen gewünscht worden war.⁶¹⁸

13.4 Kulturförderplan: Notwendigkeit und Grenzen von Verrechtlichung

Der vom Ministerium aufzustellende Kulturförderplan wird mit dem KFG gesetzlich institutionalisiert. Seine konkrete Ausgestaltung erfolgt hingegen – weil alle fünf Jahre neu – nicht innerhalb des Gesetzes. Die Ministerin selbst hatte im Vorfeld eines Gesetzentwurfes Bedenken gegen das Gesetzesvorhaben angesprochen, wonach „die Gefahr [bestehe], die Kultur – insbesondere die Kunst – unangemessen, ihrem Wesen zuwiderlaufend zu verrechtlichen. Der Gesetzentwurf verzichtet deshalb auf alle die Inhalte von Kunst, Kultur und Kulturelle Bildung betreffenden Regelungen.“⁶¹⁹ Die notwendige Konkretisierung auf untergesetzlicher Ebene spricht mithin gegen die Notwendigkeit eines Gesetzes.

Auch im Hinblick auf die von der Landesregierung für ein Gesetzesvorhaben genannte Begründung, Kultur parlamentarisch verankern zu wollen, ist nach den oben gemachten Ausführungen zum Kulturförderplan jedenfalls fraglich, ob dies mit einem Gesetzesvorhaben wirkungsvoll umgesetzt wird. Eine parlamentarische Verankerung von Kulturförderung, mit der für die Notwendigkeit eines Gesetzes argumen-

⁶¹⁸ Vgl. MFKJKS NRW 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG, S. 41.

⁶¹⁹ Schäfer 2013: Entwicklung des Kulturfördergesetzes in Nordrhein-Westfalen, S. 105 (110).

tiert wurde, leistet der Referentenentwurf – über die Verabschiedung des Gesetzes hinaus – nicht. Dass der Referentenentwurf einen Beschluss der Kulturförderpläne nicht in die Hand des Parlaments legt, um damit dem Bedeutungs dilemma von Kultur entgegenzuwirken, mag der Sorge der Landesregierung geschuldet sein, dass unter zahlreichen Abgeordneten – Teile der Regierungsfractionen nicht ausgenommen – der Stellenwert von Kultur nicht allzu hoch ist,⁶²⁰ mit der Folge, dass ein Konsens über einen Kulturförderplan gefährdet sein könnte. Das Bedeutungs dilemma von Kultur scheint hier zum Zirkelschluss zu führen.

Verbindlichkeit und Verlässlichkeit von Kulturförderung sowie Planungssicherheit für Kulturschaffende sind zentrale Argumente der Landesregierung für ein Gesetzesvorhaben; die beiden letztgenannten werden explizit in der Gesetzesbegründung zum Kulturförderplan genannt.⁶²¹ Ein Gesetz, dessen zentrales Instrument „Kulturförderplan“ nach § 22 Abs. 2 unter Haushaltsvorbehalt steht, kann allerdings nur begrenzt Garant für Verlässlichkeit und Planungssicherheit sein. Dennoch erscheint es sinnvoll, das Instrument des Kulturförderplans gesetzlich zu institutionalisieren. Ein Kulturförderplan ohne gesetzliche Normierung wäre zwar grundsätzlich ebenfalls als Steuerungsinstrument der Landesregierung vorstellbar gewesen. Eine nachfolgende Regierung dürfte allerdings wenig motiviert sein, ein kulturpolitisches Instrument der Vorgängerregierung fortzuführen. Die gesetzliche Institutionalisierung des Kulturförderplans erfordert immerhin eine parlamentarische Mehrheit zu dessen Abschaffung und könnte ihn zu einer Konstante von Kulturpolitik in NRW machen.

13.5 Zwischenergebnis

Mit dem Kulturförderplan schafft das KFG ein Instrument, mit dem für jeweils fünf Jahre Ziele und Schwerpunkte von Kulturförderung festgelegt werden. Als wertendes und steuerndes Instrument bedarf die Aufstellung eines Kulturförderplans nach hier vertretener Auffassung einer erweiterten demokratischen Legitimation durch verfahrensmäßig abzusichernde Partizipation von Kulturschaffenden. Dies würde dazu beitragen, eine Balance zwischen staatlicher Förderaufgabe und den Interessen von Kulturschaffenden im Braun'schen Sinn⁶²² zu halten. Die Ausgestaltung von Partizipati-

⁶²⁰ So eine Anmerkung aus den Reihen der Regierungsfractionen beim Landtagstakt zum Kulturfördergesetz am 3. Juni 2014, an dem die Verfasserin teilnahm.

⁶²¹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 63 bzw. 64.

⁶²² Vgl. Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung. S. 125 (126); siehe Kapitel 4.1.2 dieser Arbeit.

on im Verfahren zur Aufstellung eines Kulturförderplans ist im KFG jedoch nur rudimentär, weder transparent noch verbindlich und entspricht insbesondere nicht dem von der Landesregierung selbst erhobenen Anspruch, zu mehr Verbindlichkeit und Transparenz in der Kulturförderung beizutragen. Die Überschrift „Verfahren“ zu § 23 ist ein vielversprechendes Etikett, dessen Einlösung (noch) nicht erkennbar ist. Dem Charakter eines Kulturförderplans als Faktor staatlicher Einflussnahme auf kulturelles Leben wird damit lediglich ein kaum ausgestaltetes partizipatives Element entgegengesetzt. Eine Stärkung des partizipativen Ansatzes wäre wünschenswert. Obwohl gesetzlich institutionalisiert, kann ein Kulturförderplan nur bedingt Planungssicherheit schaffen, weil er unter Haushaltsvorbehalt steht. Eine Institutionalisierung auf Gesetzesebene ist nicht zwingend, könnte ihn aber auch über Regierungswechsel hinaus zu einer Konstante von Kulturpolitik in NRW machen.

14 Landeskulturbericht

Der mit § 25 institutionalisierte Landeskulturbericht ist neben dem Kulturförderplan ein weiteres neues Instrument im KFG. Der Bericht soll einerseits die Umsetzung des Kulturförderplans prüfen und beschreiben, andererseits Grundlage für den folgenden Kulturförderplan sein.⁶²³ Der Wortlaut des § 25 Abs. 1 Satz 2, der Bericht solle „mögliche Schlussfolgerungen für künftige Schwerpunkte der Kulturförderung darstellen“, wirft allerdings die Frage nach der Verbindlichkeit der in § 4 genannten Schwerpunkte der Kulturförderung auf. Insoweit sollte zumindest die Gesetzesbegründung eine Klarstellung vornehmen.

14.1 Abgrenzung zum Kulturförderbericht

Gesetzessystematisch ist der Landeskulturbericht zusammen mit dem bereits etablierten, aber nun in § 24 gesetzlich institutionalisierten Kulturförderbericht in Teil 6 „Berichtswesen und Qualitätssicherung“ geregelt. Während der Kulturförderbericht ein Instrument der Rechenschaftslegung der Landesregierung zu Fördermaßnahmen im Berichtsjahr ist, soll der Landeskulturbericht Grundlage zur Erstellung des Kulturförderplans sein, indem er Daten und Fakten zur Kultur in ganz NRW liefert. Beide Instrumente sollen somit zur Transparenz von Kulturförderung beitragen: der Kul-

⁶²³ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 69.

turförderbericht bislang eher retrospektiv,⁶²⁴ der Landeskulturbericht sowohl retrospektiv als auch prospektiv. Zugleich kommt sowohl dem Kulturförderbericht wie auch in besonderem Maße dem im Landtag vorzustellenden Landeskulturbericht (§ 25 Abs. 3) die Funktion zu, periodisch wiederkehrend den Diskurs über Kultur zu intensivieren „und die politische Bedeutung dieses Politikfeldes“ zu unterstreichen.⁶²⁵ Damit entspricht das KFG erneut dem Anspruch aktivierender Kulturpolitik, dem Bedeutungsdilemma von Kultur⁶²⁶ entgegenzuwirken. Aus der Funktion der beiden Berichte ergibt sich das unterschiedliche Veröffentlichungsintervall von einem bzw. ca. fünf Jahren.

Die ähnliche Terminologie für die beiden Berichtsformen dürfte zukünftig zu Verwechslungen führen, erst recht, wenn der Landeskulturbericht – wie in der Begründung zu § 25⁶²⁷ – als Kulturbericht bezeichnet wird⁶²⁸ und der gemeinhin als Kulturförderbericht bezeichnete jährlich erscheinende Bericht der Landesregierung weiterhin auf seiner Titelseite „Kulturbericht des Landes Nordrhein-Westfalen“⁶²⁹ heißt.

Der Kulturförderbericht der Landesregierung enthält bereits traditionell Daten zu Kulturfördermaßnahmen des Landes, allerdings nur im Anhang.⁶³⁰ Der Grund, warum es dennoch künftig neben dem Kulturförderbericht das neue Instrument des Landeskulturberichts geben soll, liegt im beabsichtigten Informationsgewinn über Kulturentwicklung in den Gemeinden. Hierzu bedarf es deren Mitwirkung.

14.2 Verfahren zur Aufstellung des Landeskulturberichts

Das Verfahren zur Erstellung des Landeskulturberichts ist recht aufwendig. Mithilfe von Sachverständigengutachten und Forschungsaufträgen kann das Ministerium sich in Vorbereitung des Berichts, den es letztlich selbst erarbeitet,⁶³¹ unterstützen lassen (§ 25 Abs. 2 Satz 1), sodass auch ein nicht unbeträchtlicher Kostenaufwand zu erwarten ist. Die Begründung zu § 25 spricht von einer Mitwirkungspflicht⁶³² von Ge-

⁶²⁴ Allerdings soll der Kulturförderbericht ebenfalls bei der Erstellung des Kulturförderplans von Bedeutung sein. Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 68.

⁶²⁵ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 72.

⁶²⁶ Vgl. Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland, S. 143; siehe Kapitel 8.2.4.1 dieser Arbeit.

⁶²⁷ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 68-70.

⁶²⁸ Sachgerechter wäre es gewesen, einen Bericht, der den Kulturförderplan evaluiert, Kulturförderbericht zu nennen; dies hätte aber wegen der dann erforderlich werdenden Neubenennung des etablierten Kulturförderberichts vermutlich vollends Verwirrung gestiftet.

⁶²⁹ MFKJKS NRW 2012: Kulturförderbericht, Titelblatt.

⁶³⁰ Vgl. MFKJKS NRW 2012: Kulturförderbericht, S. 52-70.

⁶³¹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 72.

⁶³² Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 6, 15, 70, 71.

meinden und Gemeindeverbänden bei der Erstellung des Landeskulturberichts, die sogleich für verfassungsrechtlich unbedenklich⁶³³ erklärt und mit einem praktischen Nutzen für die Gemeinden⁶³⁴ begründet wird. Der Wortlaut des § 25 Abs. 2 Satz 2-4 formuliert – im Hinblick auf die Begründung einer Pflicht von Gemeinden und Gemeindeverbänden weniger klar:

„Die Gemeinden und Gemeindeverbände unterstützen die Erstellung des Landeskulturberichtes, indem sie dem Land die für den Bericht erforderlichen Daten und Informationen zur Verfügung stellen, [...]. Die Darstellung und Übermittlung dieser Daten erfolgt nach Vorgabe des Ministeriums in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden. Daten, für welche die Voraussetzungen des Satzes 2 nicht erfüllt sind, kann das Land in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden selbst oder durch eine von ihm beauftragte Stelle erheben, sofern das Land die dafür anfallenden Kosten trägt.“⁶³⁵

Die Wörter „soll“, „muss“ oder „sind verpflichtet“ enthält die Vorschrift jedenfalls nicht.

Der unklare Wortlaut des § 25 Abs. 2 Satz 2-4 lässt auf ein dahinter stehendes Problem schließen: die Vermeidung von sich aus dem Konnexitätsprinzip ergebenden Pflichten des Landes. Eine Mitwirkungspflicht bei Datenübermittlungen an das Land kann als konnexitätsfreie, also refinanzierungsfreie, Tätigkeit von Gemeinden ohne eine konkrete Erhebung des Umfangs der Tätigkeit weder von vornherein als bagatellhaft noch mit dem Argument begründet werden, sie liege in ihrem Eigeninteresse. Eine solche Argumentation versucht aber die Begründung zu § 25.⁶³⁶

Statistikgesetze des Bundes und anderer Länder zeigen dem Grunde nach, dass Datenanforderungen von höheren bei unteren staatlichen Ebenen einer Gesetzesgrundlage und einer Kostentragungsklausel bedürfen. Die derzeitige Fassung des § 25 lässt befürchten, dass das Land die erwünschten Daten entweder nicht erhält oder mit der Begründung von Rechtspflichten aufgrund des strikten Konnexitätsprinzips aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW, § 3 Abs. 4 GO NRW, kostenträchtige Folgen auslöst, die es

⁶³³ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 71: „Insbesondere ist der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht berührt [...]“ mit weiteren Ausführungen.

⁶³⁴ Vgl. etwa Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 71: „[...] erbringt [das Land] aber zugleich eine wertvolle Service-Leistung für die Gemeinden [...]“.

⁶³⁵ Redaktionelle Anmerkung zu „[...] Daten und Informationen zur Verfügung stellen, [...] die sie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben zu erheben beabsichtigen“: Wenn auch das Gemeinte klar ist, ist die Formulierung nicht ganz treffend, weil Daten, deren Erhebung erst beabsichtigt ist, noch nicht zur Verfügung stehen und folglich auch nicht übermittelt werden können.

⁶³⁶ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 72: „ist [...] sichergestellt, dass die Bagatellgrenze nicht überschritten wird“; S. 71: „Die Mitwirkungspflichten [...] liegen insbesondere im Interesse der Gemeinden selbst.“

nach der Gesetzesbegründung angeblich nicht gibt. Soweit die Gesetzesbegründung im Versuch einer Entschärfung des Problems darauf abstellt, mit der Begründung von Rechtspflichten werde nicht in den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts eingegriffen und die Kulturhoheit der Gemeinden nicht substantiell beschränkt⁶³⁷, ist dem zuzustimmen. Doch kommt es darauf für die Zulässigkeit der Regelung nicht an. Hierfür ist vielmehr Maßstab, ob mit Datenübermittlungspflichten ein Mehraufwand bei den Gemeinden entsteht. Ein solcher wäre aus dem Gesichtspunkt des Konnexitätsprinzips zu refinanzieren.

14.3 Zwischenergebnis

Die ähnliche Terminologie der Begriffe Landeskulturbericht (in der Begründung: Kulturbericht) und Kulturförderbericht (auf dem Titelblatt: Kulturbericht) ist unglücklich und sollte überprüft werden. Mit einem aufwendigen Verfahren sollen Landeskulturberichte vorbereitet werden, die Grundlage für das zentrale kulturpolitische Steuerungsinstrument des Landes werden sollen: den Kulturförderplan. Die im Zusammenhang mit der Erstellung des Landeskulturberichts zu erwartenden Kosten für Sachverständigengutachten, Forschungsaufträge und die Refinanzierung der vom Land zu beauftragenden Stelle führen notwendig zu einem finanziellen Mehrbedarf. In der Konsequenz bedeutet dies: Entweder ist die behauptete Kostenneutralität⁶³⁸ des Gesetzes objektiv falsch oder der gesetzlich gewollte Beratungs- und Berichtsaufwand muss durch Kürzung von Kulturfördermitteln kompensiert werden. Letzteres wäre zu bedauern. Das KFG versucht, eine Mitwirkungspflicht der Gemeinden zu konstituieren, ohne Konnexität auszulösen.

15 Vereinfachung des Förderverfahrens

Mit § 28 eröffnet das KFG den Weg zur Entbürokratisierung des Förderverfahrens und nimmt sich damit eines der Hauptanliegen von Kulturschaffenden⁶³⁹ an. Eine Vereinfachung des Förderverfahrens soll jedoch nicht auf der Ebene des KFG realisiert werden, sondern im Wege einer nachhaltigen Veränderung der Verwaltungspra-

⁶³⁷ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 71.

⁶³⁸ Referentenentwurf KFG, S. 3 (Abschnitt D: Kosten).

⁶³⁹ Vgl. MFKJKS NRW 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG, S. 43 ff.; Krings 2013: Gerhart Baum: „Land muss Kulturretats schützen“. Interview mit dem Sprecher des Kulturrats NRW am 17.10.2013.

xis.⁶⁴⁰ Das darin liegende Minus an Verbindlichkeit gegenüber einer Verankerung entsprechender Regelungen im KFG dürfte die Erwartungen von Kulturakteuren enttäuschen.

Die Veränderung der Verwaltungspraxis wird nun über eine allgemeine Förderrichtlinie für alle Förderbereiche sowie Förderrichtlinien mit speziellen Regelungen zu den einzelnen Handlungsfeldern angestrebt. In § 28 Abs. 2 wird das Ministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit darüber hinaus zuständigen Ministerien eine allgemeine Förderrichtlinie zu erlassen. Die Vorschrift betont, dass die Förderrichtlinien so zu fassen sind, dass das Verfahren möglichst unbürokratisch und einfach gestaltet wird. Der Entwurf einer allgemeinen Förderrichtlinie wurde bereits zusammen mit dem Referentenentwurf vorgelegt.

15.1 Instrumente zur Entbürokratisierung des Förderverfahrens

Eine Einschätzung, inwieweit die in der allgemeinen Förderrichtlinie angesprochenen Instrumente letztlich in der Praxis zu einer Vereinfachung des Förderverfahrens führen werden, verlangt nicht nur eine vertiefte Auseinandersetzung mit haushaltsrechtlichen Grundlagen, sondern auch eine Einbeziehung von Praxiserfahrungen kultureller Akteure. Beides kann in dieser Arbeit nicht geleistet werden. Erste Indizien dafür, dass die Landesregierung mit der allgemeinen Förderrichtlinie einen begrüßenswerten deutlichen Schritt in Richtung Entbürokratisierung des Förderverfahrens tut, sind folgende in der Richtlinie angesprochene Instrumente:

- ein zukünftig verstärkter Gebrauch der Festbetragsfinanzierung (Ziff. 4.2 Förderrichtlinie); bei Erfüllung der in Ziff. 4.2 Abs. 2 genannten Voraussetzungen (Landesbeteiligung nicht höher als 50.000 Euro und nicht mehr als 50 %) sogar Festbetragsfinanzierung als „Regel-Finanzierungsart“⁶⁴¹,
- die zukünftig anteilige Zuwendungsfähigkeit von sogenannten Overheadkosten, also von Basiskosten, die einem Projekt nicht direkt zuzuordnen sind (z. B. Personalkosten für Festangestellte, EDV-Kosten, Versandkosten) (Ziff. 4.3.2 Förderrichtlinie),
- die zukünftige Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements bei der Bemessung von Zuwendungen (Ziff. 4.3.1 Förderrichtlinie)

⁶⁴⁰ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 76.

⁶⁴¹ Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 81.

- die zukünftige Anrechenbarkeit von Sponsoringeinnahmen auf den Eigenanteil (Ziff. 4.4 Förderrichtlinie), womit dem Zustand begegnet werden soll, „dass ausgerechnet die Kulturträger, die sie am dringendsten nötig hätten, keine Landesförderung mehr erhalten können, weil sie den Eigenanteil nicht aufbringen können“⁶⁴².

Ein weiteres, weniger in der juristischen Sphäre liegendes Indiz für einen richtigen Kurs der Landesregierung in Richtung Entbürokratisierung des Förderverfahrens mag eine Bemerkung eines Kulturschaffenden im Rahmen des Landtagstalks zum Referentenentwurf am 3. Juni 2014 sein, die hier wiedergegeben werden soll: Die allgemeine Förderrichtlinie sei der Einstieg in den Ausstieg aus dem Bürokratiewahnsinn.⁶⁴³

15.2 Bestandsschutz für das Jährlichkeitsprinzip

Als wesentliche Voraussetzung für mehr Planungssicherheit wurde von Kulturschaffenden in den Dialogveranstaltungen zu einem KFG eine Abschaffung des sogenannten Jährlichkeitsprinzips genannt.⁶⁴⁴ Das Jährlichkeitsprinzip ist ein haushaltsrechtlicher Grundsatz, nach dem der Haushaltsplan nur für ein Jahr wirksam ist⁶⁴⁵ und somit grundsätzlich alle Ausgaben bis zum Ende eines Jahres getätigt werden müssen. Normiert ist er in Art. 81 Nr. 3 Satz 1 LV NRW i.V. m. § 11 Abs. 1 der nordrhein-westfälischen Landeshaushaltsordnung (LHO NRW). Die Problematik, die aus dem Jährlichkeitsprinzip für Kulturschaffende erwächst, hat der Kulturrat NRW bereits seit Langem angesprochen, ausdrücklich im Rahmen der von ihm schon im Jahr 2003 unterbreiteten Vorschläge zum Zuwendungs- und Haushaltsrecht.⁶⁴⁶ Danach sei die Jährlichkeit der Förderungen unter anderem deshalb problematisch, weil für Projektträger nicht das Kalenderjahr, sondern der Projektzeitraum maßgeblich ist. Aufgrund der Schwierigkeiten und häufigen Verzögerungen bei der Bewilligung der Mittel ereigneten sich zudem, so der Kulturrat, die meisten Veranstaltungen in der

⁶⁴² Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 82.

⁶⁴³ Matthias Hornschuh, Wortbeitrag im Rahmen des Landtagstalks zum Referentenentwurf zu einem Kulturförderungsgesetz für NRW, Düsseldorf, am 03.06.2014, an dem die Verfasserin teilgenommen hat.

⁶⁴⁴ Vgl. MFKJKS NRW 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG, S. 41.

⁶⁴⁵ Vgl. Finanzministerium NRW o. J.: Glossar.

⁶⁴⁶ Vgl. Kulturrat NRW 2003: Vorschläge zum Zuwendungs- und Haushaltsrecht.

zweiten Jahreshälfte, während die ersten drei Monate weitgehend veranstaltungsfrei blieben.⁶⁴⁷

Die Begründung zum Entwurf des KFG stellt nun klar: Das Jährlichkeitsprinzip soll nicht in Frage gestellt werden.⁶⁴⁸ Sie weist aber darauf hin, dass im Rahmen des geltenden Haushaltsrechts zuwendungsrechtliche Möglichkeiten bestehen, dennoch für mehr Planungssicherheit bei Kulturschaffenden zu sorgen; solche Möglichkeiten sollten zukünftig besser ausgeschöpft werden.⁶⁴⁹ Inwieweit das Jährlichkeitsprinzip durchbrochen werden kann, ist eine spezifisch haushaltsrechtliche Problemstellung, auf die in dieser Arbeit nicht eingegangen werden kann. Deutlich wird allerdings auch hier, dass ein Kulturfördergesetz an rechtliche Grenzen – in diesem Fall haushaltsrechtliche – stößt, mehr Planungssicherheit in der Kulturförderung zu schaffen.

⁶⁴⁷ Vgl. Kulturrat NRW 2003: Vorschläge zum Zuwendungs- und Haushaltsrecht.

⁶⁴⁸ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 25.

⁶⁴⁹ Vgl. Begründung zum Referentenentwurf KFG, S. 25.

16 Fazit

Planung, Kooperation und Förderung der kulturellen Infrastruktur sind Schlüsselbegriffe dieses Gesetzes, die markieren, wie die Landesregierung in Zeiten von Wirtschaftsstrukturproblemen, knappen öffentlichen Kassen und demografischem Wandel die kulturelle Vielfalt in Nordrhein-Westfalen zu sichern sucht. Das Kulturfördergesetz wird, so lässt der Referentenentwurf erkennen, ein Bekenntnis zu aktivierender und konzeptbasierter Kulturpolitik. Der Entwurf spiegelt den grundsätzlich richtigen und schon seit Langem vollzogenen Paradigmenwechsel von einer staatsmäzenatisch geprägten zu einer aktivierenden Kulturpolitik, nach der das Land Anreize zu bürgerschaftlichem Engagement für Kultur, zu Verantwortungspartnerschaften und Kooperationen geben soll. Konzeptbasierte Kulturpolitik soll eine möglichst effiziente Nutzung des knappen Kulturretats des Landes ermöglichen und die gesamtgesellschaftliche Bedeutung von Kultur verdeutlichen. Die Landesregierung schreibt mit dem Kulturfördergesetz diese beiden in der kulturpolitischen Debatte und Praxis längst etablierten Leitideen noch einmal deutlich auf ihre Fahnen, um nicht nur den kulturpolitischen Herausforderungen, sondern auch einer nach Lösungen für die Krise der Kulturfinanzen fragenden (Teil-)Öffentlichkeit gerecht zu werden. Denn, so wurde von Anfang an klargestellt, mehr Finanzmittel für Kultur sind mit diesem Gesetz nicht verbunden.

Die im Entwurf an exponierter Stelle genannte Einbeziehung frei-gemeinnütziger Träger ist Ausdruck aktivierender und konzeptbasierter Politik ebenso wie die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit, die Unterstützung gemeindeübergreifender Kooperationen oder die Beteiligung des Landes an privatrechtlich organisierten Kultureinrichtungen. Aktivierende Kulturpolitik beinhaltet, Verantwortung zu teilen, aber auch: Verantwortung zumindest partiell aufzugeben. Finanzielle inbegriffen. In Zeiten notwendiger Haushaltskonsolidierung auch beim Land bieten aktivierende und konzeptorientierte Kulturpolitik grundsätzlich ein Passepartout für einen schleichenden Rückzug des Landes aus materieller Kulturförderung. Es steht zu hoffen, dass künftige Landeskulturhaushalte einen solchen Rückzug nicht bestätigen.

Entsprechend der Leitidee aktivierender Kulturpolitik lässt der Referentenentwurf eine Emanzipation des Landes aus der Sandwichposition zwischen kulturellen Bundeskompetenzen und einer bislang in Nordrhein-Westfalen überwiegend von den Kommunen getragenen Kulturverantwortung erkennen. Das Land verfolgt eigene

Ziele und macht dies im Entwurf deutlich. Mit der Förderung der kulturellen Infrastruktur als Schwerpunkt der im Entwurf genannten Handlungsfelder werden Investitionen des Landes in Kultur auch zur Lösung ressortfremder Probleme nutzbar. Dies ist als berechtigtes Interesse der Landesregierung anzuerkennen, solange auch Raum für Kunst- und Kulturförderung im Sinne von ‚l’art pour l’art‘ bleibt. Ambitioniert und unter Gesichtspunkten nachhaltiger Entwicklung sachgerecht wird der Kulturbegriff um den Aspekt der kulturellen Bildung erweitert. Nicht abschätzbar sind andererseits die Folgen der starken Integration kultureller Bildung in das Kulturressort im Hinblick auf den künftigen Einsatz kultureller Fördergelder. Immerhin denkbar ist, dass mit Kulturfördermitteln die Bildung junger Menschen quersubventioniert werden soll. Die Förderung kultureller Bildung wäre dann bei gleichbleibenden Kultur Ausgaben ein Geschäft zulasten bisheriger Empfänger von Kulturförderung.

Der Referentenentwurf offenbart zugleich Grenzen einer aktivierenden und konzeptorientierten Kulturpolitik des Landes: Gemeinden haben im Rahmen der verfassungsrechtlich verankerten Selbstverwaltungsgarantie eine eigene Entscheidungs- und Planungsverantwortung hinsichtlich ihrer freiwilligen Kulturaufgabe; das Land kann eigene konzeptorientierte Politik daher nicht bis auf die kommunale Ebene durchsetzen. Ein Kulturfördergesetz kann insoweit nur begrenzt Verbindlichkeit schaffen. Der Versuch der Landesregierung, unter Vermeidung von Konnexitätsfolgen die Gemeinden zur Lieferung von Daten zum Landeskulturbericht zu ‚verpflichten‘, gibt hierfür ein anschauliches Beispiel. Aus dem Spannungsverhältnis von Kulturförderung zwischen Kunstfreiheit und Kulturförderauftrag ergeben sich zudem Anforderungen an eine – zusätzliche – Legitimation von Förderplanung und Förderentscheidungen des Landes durch eine verfahrensmäßig abgesicherte Partizipation von Sachverständigen und kulturellen Akteuren. Das muss umso mehr gelten, wenn das Land den Anspruch hat, durch Schwerpunktsetzung in der Förderung planend und steuernd tätig zu werden. Mit der im Entwurf vorgesehenen Einbeziehung von Jurys und Sachverständigen in Auswahlverfahren zu Auszeichnungen, Stipendien etc. enthält der Referentenentwurf zwar einen partizipativen Ansatz, nicht jedoch für die Ausarbeitung von Förderrichtlinien und des Kulturförderplans. Mehr Partizipation würde dem Bekenntnis zu aktivierender Kulturpolitik entsprechen und wäre eine konsequente, mutige und dem Bedeutungsgewinn von Kultur sowie der Transparenz von Kulturförderung in Nordrhein-Westfalen zuträgliche Maßnahme. Grundsätzlich ist der Abbau bürokratischer Verfahren zwar erstrebenswert, die gebotene zusätzli-

che Legitimation staatlicher Planungen und Wertungsentscheidungen im Kulturbereich mit Bürokratieabbau jedoch nicht vereinbar.

Gemessen an den Erwartungen und Ansprüchen – auch der Landesregierung – an ein Kulturfördergesetz ist der Referentenentwurf insgesamt enttäuschend. Dem ursprünglichen und auch noch in der Begründung zum Entwurf formulierten Anspruch, das gesamte Spektrum der Kulturförderung in Nordrhein-Westfalen zu regeln, wird das Kulturfördergesetz nach derzeitigem Stand nicht gerecht. Sein offener und erweiterter Kulturbegriff wird bereits im sachlichen Geltungsbereich eingeschränkt. Die Exklusion bestimmter Bereiche von Kultur aus dem Geltungsbereich des Gesetzes, insbesondere die Exklusion von Denkmalschutz ist problematisch. Das Kulturfördergesetz vergibt eine große Chance, die Bedeutung *aller* Kulturbereiche zu stärken und Verlässlichkeit von Förderung zu sichern. Zu begrüßen ist, dass das geplante Gesetz einer der Hauptforderungen von Kulturschaffenden Rechnung trägt, Förderverfahren von bürokratischem Ballast zu befreien. Deren Hoffnung auf mehr Planungssicherheit wird jedoch nur zum Teil eingelöst: Mit dem Kulturförderplan wird zwar ein Instrument für mehr Planungssicherheit geschaffen; das einer wirklich verlässlichen Planung entgegenstehende Jährlichkeitsprinzip bleibt jedoch unangetastet.

Der Versuch der Landesregierung, mit dem Kulturfördergesetz Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzept oder im Nothaushalt Handlungsspielräume für Kulturpolitik zu schaffen, ohne dass dies kommunalaufsichtlich beanstandet wird, muss letztlich als gescheitert bezeichnet werden. Das von der Landesregierung zu dieser Frage eingeholte Gutachten hat einer Ausgestaltung der kommunalen Kulturaufgabe zur Pflichtaufgabe zutreffend eine Absage erteilt und hält die Herleitung einer Pflichtigkeit aus Verfassungsrecht oder einfachem Recht nach der derzeitigen Rechtslage für nicht möglich. Die beiden Empfehlungen des Gutachtens, über eine Grundsatznorm im Kulturfördergesetz die Bedeutung der kommunalen Kulturaufgabe zu unterstreichen und über Fördervereinbarungen eine Rechtspflicht der Gemeinden aus Vertrag zu begründen, die Kulturausgaben von Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzept vor Beanstandungen der Kommunalaufsicht schützt, haben zwar Eingang in den Entwurf gefunden. Sie müssen aber als gesichtswahrende Notlösung gewertet werden; das Gutachten hat, so scheint es, der Landesregierung hier zwei kleine Brücken gebaut, von denen Land und Gemeinden nur hoffen können, dass sie in kommunalaufsichtlicher Hinsicht tragfähig sind. Denn die Grundsatznorm dürfte nur deklaratorischen Charakter haben. Ob Fördervereinbarungen Gemeinden mit Haushaltssi-

cherungskonzept Handlungsspielraum schaffen, darf nicht zuletzt wegen der derzeitigen Ausgestaltung des § 76 GO NRW bezweifelt werden; Gemeinden im Nothaushalt erlaubt die GO NRW ohnehin keine Flucht in Fördervereinbarungen.

Kulturpolitik zukünftig stärker als Strukturpolitik zu begreifen, ist eine griffige Formel, die vordergründig in hohem Maß konsensfähig erscheint, sich bei näherer Betrachtung aber weitgehend als Leerformel mit Risiken für Kulturinstitutionen und Gemeinden erweist. Denn sie lässt offen, welche Strukturen angestrebt werden: Sollen durch Abbau kultureller Leuchttürme, etwa von Opernhäusern und Landestheatern, strukturschwache Regionen quersubventioniert werden oder soll repräsentative überregional beachtete Hochkultur geradezu als Standortfaktor dienen?

Es bleibt die Frage nach der Erforderlichkeit dieses Gesetzes. Die im Gesetzgebungsprozess immer wieder angeführten Argumente Transparenz, Planungssicherheit, Verbindlichkeit und Verlässlichkeit von Kulturförderung sind, so hat diese Arbeit gezeigt, nicht tragfähig. Diese Ziele lassen sich auch auf untergesetzlicher Ebene oder über haushaltsrechtliche Regelungen erreichen. Aufgrund seines notwendig weiten Kulturbegriffs kann ein Kulturfördergesetz nicht in einer Weise Rahmenbedingungen für die einzelnen Handlungsfelder vorgeben, die den Erwartungen an Transparenz, Verbindlichkeit und Planungssicherheit genügen. Der über weite Strecken rein deklaratorische Charakter sowie hohe Abstraktionsgrad des Gesetzes einerseits und die außergewöhnlich umfangreiche Begründung zum Entwurf andererseits spiegeln das Problem. Für die notwendigen Konkretisierungen, etwa die Bestimmung von Förderkriterien, muss das Gesetz auf die untergesetzliche Ebene verweisen, nicht zuletzt wegen des unterschiedlichen Grades an Freiheitssicherung, die die jeweiligen Handlungsfelder verlangen. Ein Gesetz, das den Anspruch hat, Kulturförderung für alle Sparten verbindlich zu regeln, stößt hier an seine Grenzen. Daher sollte der Referentenentwurf den Erlass von Förderrichtlinien nicht nur optional, sondern zwingend vorsehen.

Wahrscheinlich hat das Vorhaben Kulturfördergesetz in den rund drei Jahren, die es inzwischen heranreift, die politische Aufmerksamkeit für Kultur gesteigert: Kultur steht mit einem Gesetzesvorhaben auf der politischen Agenda. Der Weg zu einem Kulturfördergesetz darf aber nicht das Ziel sein. Erst die Förderpraxis des Landes wird erweisen, ob eine ideelle Förderung, wie sie das Kulturfördergesetz im Wesentlichen beinhaltet, durch eine hinreichende materielle Förderung gestützt wird.

Literatur

Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.) 2003: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Gemeinden, kommunale Selbstverwaltung. <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/40277/gemeinden-kommunale-selbstverwaltung?p=all>
[Abruf 25.02.2014].

Zitiert: Andersen/Woyke 2003: Gemeinden, kommunale Selbstverwaltung.

Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.) 2003: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Subsidiarität. <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/40385/subsidiaritaet?p=all>
[Abruf: 06.05.2014]

Zitiert: Andersen/Woyke 2003: Subsidiarität.

Articus, Stephan/Schneider, Bernd Jürgen (Hrsg.) 2012: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Kommentar. 4. Aufl. Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart.

Zitiert: Bearbeiter, Erl. § ..., S. ... In: Articus/Schneider (Hrsg.) 2012: Gemeindeordnung NRW. Kommentar.

Beyme, von Klaus 2012: Kulturpolitik in Deutschland. Von der Staatsförderung zur Kreativwirtschaft. Springer VS, Wiesbaden.

Zitiert: von Beyme 2012: Kulturpolitik in Deutschland.

Blinn, Hans-Jürgen 2013: Es droht ein Ausverkauf unserer Kultur! Zum geplanten Handelsabkommen mit den USA. Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 141, II/2013, S. 14-15. http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi141/kumi141_14-15.pdf
[Abruf: 11.02.2014]

Zitiert: Blinn, Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 141, II/2013, S. ...

Blumenreich, Ulrike 2013: Stand der konzeptbasierten Kulturpolitik in den Bundesländern. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): Jahrbuch für Kulturpolitik 2013. Thema: Kulturpolitik und Planung. S. 199-225.

Zitiert: Blumenreich 2013: Stand der konzeptbasierten Kulturpolitik in den Bundesländern.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1976: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation. In: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat Gesellschaft Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht. Suhrkamp, Frankfurt am Main, S. 42-64.

Zitiert: Böckenförde 1976: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation.

Bolwin, Rolf 2009: Haushaltssicherung und freiwillige Aufgabe Kultur am Beispiel NRW. In: Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 126 III/2009, S. 4-6. www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi126/kumi126_04-06.pdf
[Abruf: 11.02.2014]

Zitiert: Bolwin, Kulturpolitische Mitteilungen III/2009, S. ...

Braun, Eckhard 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.) 2013: Jahrbuch für Kulturpolitik 2012. Thema: Kulturpolitik und Planung. S. 125-134.
Zitiert: Braun 2013: Die Qual der Wahl – Verfahrensgerechtigkeit in der Kulturförderung.

Braun, Eckhard 2013: Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland. Neutralität – Achtung von Autonomie und Pluralität – Subsidiarität – Gemeinwohlorientierung – Standards in Verfahren, Planung und Organisation. Klartext Verlag: Essen.
Zitiert: Braun 2013: Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag Thüringen 2011*: Grüne werben nachdrücklich für ein Thüringer Kulturfördergesetz.
<http://gruene-fraktion.thueringen.de/presse/gr%C3%BCne-werben-nachdr%C3%BCcklich-f%C3%BCr-ein-th%C3%BCringer-kulturf%C3%B6rderungsgesetz>
 [Abruf: 17.02.2014]

Bundesrat 2013: Entschließung des Bundesrates zum Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie den USA andererseits (Transatlantic Trade and Investment Partnership - TTIP). Bundesrats-Drucks. 463/13 vom 31.05.2013.
http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2013/0401-0500/463-13%28B%29.pdf?__blob=publicationFile&v=3
 [Abruf: 02.08.2014]

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien/Länder Bremen und Berlin als Vertreter der Kultusministerkonferenz 2011: Häufig gestellte Fragen zur Berücksichtigung des EU-Beihilferechts bei der Kulturförderung.
http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/Downloads/faqKulturforderung__blob=publicationFile.pdf
 [Abruf: 18.02.2014]

Bundesregierung 2013: Subsidiarität.
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/EUGlossar/S/2005-11-16-subsidiaritaet.html>
 [Stand: Juli 2013] [Abruf: 10.03.2014]

Cornel, Hajo 2004: Gespensterdebatten. Wider die Verrechtlichung der Kulturpolitik. In: Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 134 (III/2011), S. 29-31.
http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi106/kumi106_29-31.pdf
 [Abruf: 08.03.2014]
Zitiert: Cornel, Kulturpolitische Mitteilungen III/2004, S. ...

* Die mit * gekennzeichneten Quellen befinden sich nicht auf der beigelegten CD-ROM, da sie nicht als PDF-Datei aus dem Web herunterzuladen sind.

Deutscher Bundestag 2006: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Kultur). BT-Drucksache 16/387 vom 18.01.2006.
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/003/1600387.pdf>
 [Abruf: 04.07.2014]

Deutscher Bundestag 2010: Ausschuss für Kultur und Medien. Wortprotokoll. 8. Sitzung vom 24.02.2010. Öffentliches Expertengespräch zum Thema: „Lage der öffentlichen Kulturfinanzierung in der Finanz- und Wirtschaftskrise – Lösungsmöglichkeiten für den Erhalt der kulturellen Infrastruktur in den Ländern und Kommunen“. Protokoll Nr. 17/8.
http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a22/oeffentliche_Sitzungen/8__Sitzung/protokoll.pdf
 [Abruf: 31.05.2014]

Zitiert: Deutscher Bundestag 2010: Ausschuss für Kultur und Medien. Wortprotokoll. 8. Sitzung vom 24.02.2010. Öffentliches Expertengespräch zum Thema: „Lage der öffentlichen Kulturfinanzierung in der Finanz- und Wirtschaftskrise“.

Deutscher Kulturrat 2011: Sieben Fragen zu sieben Wahlen – Eine Zusammenstellung der Antworten aus Bremen.
<http://www.kulturrat.de/pdf/1968.pdf>
 [Stand: 19.05.2011] [Abruf: 30.07.2014]
Zitiert: Deutscher Kulturrat 2011: Sieben Fragen zu sieben Wahlen.

Deutscher Kulturrat 2013: TTIP: Etappensieg für die europäische Kultur, Dank an französische Regierung. Pressemitteilung vom 15.06.2013.
<http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=2567&rubrik=142>
 [Abruf: 17.02.2014]
Zitiert: Deutscher Kulturrat 2013: Pressemitteilung vom 15.06.2013.

Deutscher Kulturrat 2014: TTIP-Verhandlungen werden teilweise ausgesetzt. Pressemitteilung vom 21.01.2014.
<http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=2728&rubrik=142>
 [Abruf: 17.02.2014]
Zitiert: Deutscher Kulturrat 2014: Pressemitteilung vom 21.01.2014.

Deutscher Kulturrat 2014: Konvention Kulturelle Vielfalt darf nicht durch Freihandelsabkommen ad absurdum geführt werden. Pressemitteilung vom 24.01.2014.
<http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=2730&rubrik=2>
 [Abruf: 17.02.2014]
Zitiert: Deutscher Kulturrat 2014: Pressemitteilung vom 24.01.2014.

Deutscher Städtetag 2013: Standortfaktor Kultur. Positionspapier des Deutschen Städtetags vom 7. November 2013.
http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/presse/2013/popa_standortfaktor_kultur_2013.pdf
 [Abruf: 11.02.2014].
Zitiert: Deutscher Städtetag 2013: Standortfaktor Kultur.

Deutsche UNESCO-Kommission o. J.: Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen.

http://www.unesco.de/konvention_kulturelle_vielfalt.html

[Abruf: 20.02.2014]

Zitiert: *Deutsche UNESCO-Kommission.*

Dreier, Horst (Hrsg.) 1996: Grundgesetz Kommentar. Band I., Mohr Siebeck, Tübingen.

Zitiert: *Bearbeiter, in: Dreier (Hrsg.) 1996: Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, Art. ... Rd. ...*

Bibliographisches Institut (Hrsg.) o. J.*: Duden. Stichworte: insoweit, insofern.

www.duden.de/suchen/dudenonline/soweitmeint

www.duden.de/suchen/dudenonline/sofern

[Abruf: 11.07.2014]

Zitiert: *duden.de o. J.*

Eichler, Kurt 2004: Auf dem Glatteis der kulturellen Grundversorgung. Ein Plädoyer gegen kulturpolitische Desorientierungen. In: Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 106, III/2004. S. 26-28.

http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi106/kumi106_26-28.pdf

[Abruf: 08.03.2014]

Zitiert: *Eichler, Kulturpolitische Mitteilungen, III/2004.*

Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages 2002: Bericht der Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. BT-Drucks. 14/8900 vom 03.06.2002.

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/GeselZusammenhalt/enquete_be.pdf?__blob=publicationFile

[Abruf: 10.05.2014]

Zitiert: *Enquête-Kommission 2002.*

Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages 2007: „Kultur in Deutschland“: Schlussbericht. BT-Drucks. 16/7000 vom 11.12.2007.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/070/1607000.pdf>

[Abruf: 02.02.2014]

Zitiert: *Enquête-Kommission 2007.*

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen o. J.*: Glossar wichtiger Begriffe der Finanz- und Haushaltswirtschaft des Landes.

http://fm.fin-nrw.de/info/haushaltsverwaltung/Daten/schluesel/25_gloss_1.htm

[Abruf: 10.06.2014]

Zitiert: *Finanzministerium NRW o. J.: Glossar.*

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2013: Haushaltsplan 2014.

http://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2014.ges/daten/pdf/2014/Haushaltsplan_2014_gesamt.pdf

[Abruf: 30.07.2014]

Föhl, Patrick Sinclair 2009: Potenziale von Kooperationen als Präventiv- und Anpassungsstrategie zur Gestaltung des demografischen Wandels im Kulturbereich. In: Hausmann, Andrea/Körner, Jana (Hrsg.): Demografischer Wandel und Kultur. Veränderungen im Kulturangebot und der Kulturnachfrage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 204-227.

Zitiert: Föhl 2009: Potenziale von Kooperationen als Präventiv- und Anpassungsstrategie zur Gestaltung des demografischen Wandels im Kulturbereich.

Föhl, Patrick Sinclair 2012: Governance im Kulturbereich – Neue Konzepte braucht das Land? Sicherheit und Unsicherheit – Wie weiter mit der kulturellen Infrastruktur? In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.) 2012: Jahrbuch für Kulturpolitik 2012. Thema: Neue Kulturpolitik der Länder. S. 79-88.

Zitiert: Föhl 2012: Governance im Kulturbereich – Neue Konzepte braucht das Land?

Föhl, Patrick Sinclair/Huber, Andreas 2004: Fusionen von Kultureinrichtungen. Ursachen, Abläufe, Potenziale, Risiken und Alternativen. Klartext Verlag, Essen.

Zitiert: Föhl/Huber 2004: Fusionen von Kultureinrichtungen.

Fuchs, Max 2009: Kulturpolitische Slogans und Leitbilder. Chancen und Fallstricke. In: Politik und Kultur, Jan.-Febr. 2009, S. 10/11.

<http://www.kulturrat.de/dokumente/puk/puk2009/puk01-09.pdf>

[Abruf: 11.05.2014]

Zitiert: Fuchs 2009, Politik und Kultur, Jan.-Febr. 2009.

Fuchs, Max 2012: Neue Entwicklungen im Kulturföderalismus. Anforderungen und Probleme. In: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus. Springer, Heidelberg u. a., S. 142-168.

Zitiert: Fuchs 2012: Neue Entwicklungen im Kulturföderalismus.

Geis, Max-Emanuel 1992: Die „Kulturhoheit der Länder“. Historische und verfassungsrechtliche Aspekte des Kulturföderalismus am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: DÖV 1992, S. 522-529.

Zitiert: Geis, DÖV 1992, S. ...

Gerlach-March, Rita 2010: Kulturfinanzierung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Graul, Heidemarie 1970: Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit. Ein Versuch zur Begrenzung der Staatsaufgaben. Duncker & Humblot Verlag: Berlin.

Zitiert: Graul 1970: Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit.

Greenberg, Clement 1967: Klagen eines Kunstkritikers. In: Lüdeking, Karlheinz (Hrsg.): Die Essenz der Moderne. Ausgewählte Essays und Kritiken. Verlag der Kunst: Dresden 1997. S. 373-384.

Zitiert: Greenberg 1967: Klagen eines Kunstkritikers.

Grimm, Dieter 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: Steiner/Grimm: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. VVDStRL 42 (1984), S. 7-45. De Gruyter, Berlin, New York.

Grosse, Michael 2011: Substanzerhalt durch Substanzverlust? Oder das janusköpfige Theater. In: Deutscher Bühnenverein/Bundesverband der Theater und Orchester (Hrsg.): Wie geht es weiter mit dem Stadttheater? Köln. S. 18-21.
http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CDMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.buehnenverein.de%2Fde%2Fpublikationen-und-statistiken%2Fbuecher-und-broschueren%2F149.html%3FcmsDL%3Dc993a40bf7f02bef811e1112d4f98b8b&ei=0mheU8WcDIHeOuGYgIAN&usg=AFQjCNGeTI77MqwQO63DC5EI2_FwBFLj8Q&bvm=bv.65397613,d.ZWU
 [Abruf: 28.04.2014]

Zitiert: Grosse 2011: Substanzerhalt durch Substanzverlust? Oder das janusköpfige Theater. S. ...

Häberle, Peter 1979: Kulturpolitik in der Stadt – ein Verfassungsauftrag. R. v. Decker & C. F. Müller, Heidelberg, Hamburg, Karlsruhe.

Häberle, Peter 1998: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 436, 2. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin.

Hamacher, Claus 2013: Wer finanziert wie intensiv die Kultur? In: Städte- und Gemeinderat 11/2013, S. 10-11.

Zitiert: Hamacher, Städte- und Gemeinderat 11/2013, S. ...

Hartle, Johan Frederik 2010*: Das Parlament der Dinge. Reihe: Was ist gute Kunst? Qualität, Kriterien, Kritik (3)

<http://www.artnet.de/magazine/was-ist-gute-kunst-qualitat-kriterien-kritik-3/>
 [Abruf: 28.07.2014]

Hebborn, Klaus 2013: Außerschulische Kulturelle Bildung gesetzlich absichern! In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.) 2013: Jahrbuch für Kulturpolitik 2013. Thema: Kulturpolitik und Planung. Klartext Verlag: Essen. S. 311/312.

Zitiert: Hebborn 2013: Außerschulische Kulturelle Bildung gesetzlich absichern!

Heinrichs, Werner/Klein, Armin 2001: Kulturmanagement von A–Z. 600 Begriffe für Studium und Beruf. Deutscher Taschenbuch Verlag, 2. Aufl., München 2001.

Held, Friedrich/Winkel, Johannes/Wansleben, Rudolf (Hrsg.) 2013: Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen. Kommentare. Loseblattsammlung. Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden. [Stand: Dezember 2013]

Zitiert: Bearbeiter in: Held et al. 2013: Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § ... GO Erl.

Hellermann, Johannes 2012: Verfassungs- und kommunal(haushalts)rechtliche Grundlagen der Kulturförderung und Kulturtätigkeit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. In: Landtag NRW 2013, Vorlage 16/836 vom 29.04.2013.

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-836.pdf>

[Abruf: 03.03.2014]

Zitiert: Hellermann 2012: Rechtsgutachten.

Hense, Ansgar 2000: Bundeskulturpolitik als verfassungs- und verwaltungsrechtliches Problem. In: DVBl. 2000, S. 376-384.

Zitiert: Hense, DVBl. 2000, S. ...

Heuer, Carl-Heinz 1985: Das Steuerrecht als Instrument der Kunstförderung. NJW 1985, S. 232-237.

Heusch, Andreas/Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.) 2010: Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar. Reckinger, Siegburg 2010.

Zitiert: Bearbeiter Art. ... Rd. ..., in: Heusch/Schönenbroicher 2010, Landesverfassung NRW, Kommentar.

Hoffmann, Hillmar 1979: Kultur für alle. Perspektiven und Modelle. S. Fischer Verlag, Frankfurt am Main.

Huster, Stefan 2006: Kultur im Verfassungsstaat. Bericht von Professor Dr. Stefan Huster und Leitsätze des Berichterstatters. In: Sommermann, Karl-Peter u. a.: Kultur und Wissenschaft. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. De Gruyter, Berlin, 2006, S. 51-82.

Zitiert: Huster 2006: Kultur im Verfassungsstaat. In: VVDStRL 65 (2006), S. ...

Huster, Stefan 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität. Prinzipien demokratischer Kulturpolitik. In: Jahrbuch für Kulturpolitik 2013, S. 111, 117.

Zitiert: Huster 2013: Neutralität – Subsidiarität – Pluralität.

Isensee, Josef 1993: Kunstfreiheit im Streit mit Persönlichkeitsschutz. In: Archiv für Presserecht, S. 619-629.

Zitiert: Isensee, AfP 1993, S. ...

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul 1989: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VI Freiheitsrechte. C. F. Müller Verlag, Heidelberg.

Zitiert: Bearbeiter, in: Isensee/Kirchhof 1989: Handbuch des Staatsrechts Bd. VI, § ... Rd. ...

Jann, Werner/Wegrich, Kai 2004: Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte. In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. S. 193-200. 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2010.

Zitiert: Jann/Wegrich 2004: Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte.

Kellers, Rainer 2013: Ein letzter Rest Denkmalförderung.
<http://www1.wdr.de/themen/politik/denkmalforderung100.html>
 [Stand: 16.07.2013][Abruf: 21.05.2014]

Kilb, Andreas/Rüther, Tobias 2013: Man muss ein Brandstifter sein. Interview mit Oliver Scheytt vom 16.09.2013.
<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/spd-kulturpolitiker-oliver-scheytt-man-muss-ein-brandstifter-sein-12576561-p4.html>
 [Abruf: 17.02.2014]

Klein, Armin 2011: Kulturpolitik in Deutschland. In: Klein, Armin (Hrsg.). Kompendium Kulturmanagement. 3. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München. S. 100-118.
Zitiert: Klein 2011: Kulturpolitik in Deutschland.

Knoblich, Tobias J. 2004: Kunst- und Kulturförderung im föderativen System. Hintergründe und Probleme.
www.bpb.de/apuz/27924/kunst-und-kulturfoerderung-im-foederativen-system
 [Abruf: 11.02.2014]
Zitiert: Knoblich 2004: Kunst- und Kulturförderung im föderativen System.

Krings, Dorothee 2013: Gerhart Baum: „Land muss Kulturetats schützen“. Interview mit dem Sprecher des Kulturrats NRW.
<http://www.rp-online.de/nrw/landespolitik/gerhart-baum-land-muss-kulturetats-schuetzen-aid-1.3750881>
 [Stand: 17.10.2013][Abruf: 23.06.2014]
Zitiert: Krings 2013: Gerhart Baum: „Land muss Kulturetats schützen“. Interview mit dem Sprecher des Kulturrats NRW am 17.10.2013.

Kulturrat NRW 2003*: Vorschläge zum Zuwendungs- und Haushaltsrechts [sic!].
<http://www.kulturrat-nrw.de/pages/presseDetail.php?id=20>
 [Stand: 21.06.2003] [Abruf: 22.06.2014]
Zitiert: Kulturrat NRW 2003: Vorschläge zum Zuwendungs- und Haushaltsrecht.

Kulturrat NRW 2013*: Erklärung zur Verabschiedung des Kulturhaushalts 2013 durch den Landtag NRW vom 22.03.2013.
<http://www.kulturrat-nrw.de/pages/aktuelles.php>
 [Abruf: 18.03.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2010: Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vom 03.11.2010: Gesetz zum Erlass eines Bibliotheksgesetzes und zur Änderung der Landschaftsverbandsordnung.
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD15-474.pdf>
 [Abruf: 08.04.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2011: Antrag der Fraktionen der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in NRW. Drucksache 15/2365 vom 12.07.2011,
http://www.bibliothekerverband.de/fileadmin/user_upload/Landesverbaende/Nordrhein-Westfalen/MMD15-2365.pdf
 [Abruf: 08.04.2014]

Landtag NRW 2011: Ausschuss für Kultur und Medien, 12. Sitzung vom 13.07.2011. APr 15/262 vom 13.07.2011.
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA15%2F262|1|2&Id=MMA15%2F262|4|4>
 [Abruf: 02.08.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2011: Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE zum Antrag der Fraktionen der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in NRW. Drucksache 15/2433 vom 20.07.2011
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD15-2433.pdf>
 [Abruf: 08.04.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2011: Für ein Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in NRW. Plenarprotokoll 15/39 vom 21.07.2011, S. 3983-3989.
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP15-39.pdf?von=3983&bis=3989>
 [Abruf: 14.04.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2011: Ausschussprotokoll APr 15/288 vom 21.09.2011. Ausschuss für Kultur und Medien. 13. Sitzung (öffentlich).
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA15%2F288|1|2&Id=MMA15%2F288|3|13>
 [Abruf: 14.04.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2011: Ausschussprotokoll APr 15/322 vom 09.11.2011. Ausschuss für Kultur und Medien. 14. Sitzung (öffentlich).
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA15%2F322|1|3&Id=MMA15%2F322|5|5>
 [Abruf: 14.04.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2012: Ausschussprotokoll APr 16/52 vom 27.09.2012. Ausschuss für Kultur und Medien. 2. Sitzung (öffentlich).
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA16-52.pdf>
 [Abruf: 14.04.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2012: Kleine Anfrage 378 des Abgeordneten André Kuper, CDU. Neue Schulden durch Kultur als Pflichtaufgabe für Kommunen?

Drucksache 16/760 vom 21.09.2011.

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-760.pdf>

[Abruf: 14.04.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2012: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 378 vom 28. August 2012 des Abgeordneten André Kuper CDU Drucksache 16/760. Landtag NRW, Drucks. 16/1035 vom 02.10.2012.

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-1035.pdf?von=1&bis=0>

[Abruf: 14.04.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2013: Einbringung des Haushalts 2013. Vorlage 16/563 vom 21.01.2013.

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-563.pdf>

[Abruf: 14.04.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2013: Eckpunkte des Kulturfördergesetzes. Vorlage 16/808 vom 17.04.2013.

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-808.pdf>

[Abruf: 03.02.2014]

Zitiert: Eckpunktepapier KFG 2013.

Landtag Nordrhein-Westfalen 2013: Ausschussprotokoll APr 16/227 vom 18.04.2013. Ausschuss für Kultur und Medien. 10. Sitzung (öffentlich).

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA16-227.pdf>

[Abruf: 14.04.2014]

Landtag Nordrhein-Westfalen 2013: Ausschussprotokoll APr 16/301 vom 04.07.2013. Ausschuss für Kultur und Medien. 14. Sitzung (öffentlich).

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA16-301.pdf>

[Abruf: 14.04.2014]

Landtag NRW 2014*: 58. Sitzung vom 14.05.2014. Plenarprotokoll 16/58 vom 14.05.2014.

[http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.landtag.nrw.de%2Fportal%2FWWW%2Fdokumentenarchiv%2FDokument%2FMMP16-](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.landtag.nrw.de%2Fportal%2FWWW%2Fdokumentenarchiv%2FDokument%2FMMP16-58.docx&ei=g5HcU_GkDayw7Aa114HQBw&usg=AFQjCNHCKFCnJ-sKnmAIEKpHTGkRVIVfOA&bvm=bv.72197243,d.ZGU)

[58.docx&ei=g5HcU_GkDayw7Aa114HQBw&usg=AFQjCNHCKFCnJ-sKnmAIEKpHTGkRVIVfOA&bvm=bv.72197243,d.ZGU](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.landtag.nrw.de%2Fportal%2FWWW%2Fdokumentenarchiv%2FDokument%2FMMP16-58.docx&ei=g5HcU_GkDayw7Aa114HQBw&usg=AFQjCNHCKFCnJ-sKnmAIEKpHTGkRVIVfOA&bvm=bv.72197243,d.ZGU)

[Abruf: 14.04.2014]

Lenski, Sophie-Charlotte 2013: Öffentliches Kulturrecht. Materielle und immaterielle Kulturwerke zwischen Schutz, Förderung und Wertschöpfung. Mohr Siebeck, Tübingen.

Zitiert: Lenski 2013: Öffentliches Kulturrecht.

Luhmann, Niklas 1978: Legitimation durch Verfahren. Reihe Soziologische Texte, Hg. von Heinz Maus, Friedrich Fürstenberg und Frank Bensler. 3. Aufl., Luchterhand, Darmstadt, Neuwied 1978.

Zitiert: Luhmann 1978: Legitimation durch Verfahren.

Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich 2005: Kommentar zum Grundgesetz. Band 1: Artikel 1 bis 19. Hrsg. von Starck, Christian. 5. Aufl., Vahlen Verlag, München.

Zitiert: Bearbeiter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. ... Rd. ...

Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich 2005: Kommentar zum Grundgesetz. Band 2: Artikel 20 bis 82. Hrsg. von Starck, Christian. 5. Aufl., Vahlen Verlag, München.

Zitiert: Bearbeiter, in: von Mangoldt/Klein/Starck 2005: GG II, Art. ... Rd. ...

Metze-Mangold, Verena 2008: Das UNESCO-Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt: Die Magna Charta der internationalen Kulturpolitik und ihre Umsetzung in Europa. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln. Heft 246.

<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/24608.pdf>

[Abruf: 19.02.2014]

Zitiert: Metze-Mangold 2008: Das UNESCO-Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt.

Meyer, Bernd 1996: Rettungsanker Kultugesetze? In: Zeitschrift für Gesetzgebung 1996, S. 343.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) (Hrsg.) 2012: Kultur. Dokumentation. Regionale Konferenzen auf dem Weg zu einem Kulturfördergesetz NRW. Düsseldorf, JVA-Druck + Medien Geldern.

Zitiert: MFKJKS NRW 2012: Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2012: Kulturbericht des Landes Nordrhein-Westfalen. Kulturförderung 2012.

<https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/herunterladen/der/datei/kulturfoerderbericht2012-web-pdf/von/kulturfoerderbericht-2012-des-landes-nordrhein-westfalen/vom/mfkjks/1545>

[Abruf: 12.03.2014]

Zitiert: MFKJKS NRW 2012: Kulturförderbericht.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2014: Allgemeine Richtlinie zur Förderung von Projekten und Einrichtungen auf dem Gebiet der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung. Entwurf.

http://www.mfkjks.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=31358&fileid=105660&sprachid=1

[Stand: 13.05.2014] [Abruf: 17.05.2014].

Zitiert: Entwurf Förderrichtlinie.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2014: Begründung zum Referentenentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz NRW – KFG). http://www.mfkjks.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=31360&fileid=105662&sprachid=1

[Abruf: 03.07.2014]

Zitiert: Begründung zum Referentenentwurf KFG.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2014: Gesetzesentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz). Referentenentwurf. http://www.mfkjks.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=31354&fileid=105656&sprachid=1

[Stand: 13.05.2014] [Abruf: 01.06.2014]

Zitiert: Referentenentwurf KFG.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2014: Regionale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen. <http://www.mfkjks.nrw.de/kultur/themen/regionale-kulturpolitik.html> [Abruf: 28.02.2014]

Zitiert: MFKJKS NRW 2014: Regionale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen.

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (MGEPA) 2005*: Zahlen und Fakten. Eckdaten zur Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), Fachbereich Stadtentwicklung und Wohnungswesen (Hrsg.): Demografischer Wandel – Konsequenzen für die kulturelle Infrastruktur. Dortmund.

http://www.mgepa.nrw.de/alter/demographische_entwicklung/zahlen___fakten/index.php [Abruf: 06.07.2014]

Zitiert: MGEPA NRW 2005: Zahlen und Fakten. Eckdaten zur Bevölkerung in NRW.

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK) 2010: Haushaltsstatus der NRW-Kommunen 2010.

http://www.buergerhaushalt-wuppertal.de/wp/wp-content/uploads/2012/01/110215_grafik_haushaltsstatus_2010_01.pdf

[Stand: 31.12.2010] [Abruf: 20.03.2014]

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK) 2013: Haushaltskonsolidierung nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und nach dem Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz). Ausführungserlass.

http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/130307erlasskonsolidierung.pdf

[Abruf: 28.07.2014]

Münch, Ingo von/Kunig, Philip 2012: Grundgesetz Kommentar. Band 2: Art. 70 bis 146. 6. Aufl. C. H. Beck, München.

Zitiert: Bearbeiter, in: von Münch/Kunig 2012, GG Kommentar Bd. 2, Art. Rd. ...

Noll, Peter 1973: Gesetzgebungslehre. Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbek.

NRWSPD 2009: Kulturpolitische Ziele und Leitlinien der NRWSPD. Beschluss des Landesvorstands vom 19. November 2009.

http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Gesetze/Verfassung_NRW.jsp
[Abruf: 22.05.2014]

NRWSPD 2012: „Ein Kulturgesetz für NRW“. Inhaltliche Aspekte für ein Kulturfördergesetz (KFG).

http://dreifuerwuppertal.de/wp-content/uploads/2012/02/Landtagstalk-Kultur_Tischvorlage.pdf
[Abruf: 22.04.2014]

Zitiert: NRWSPD 2012: Tischvorlage Landtagstalk KFG.

NRWSPD – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW 2010: Nordrhein-Westfalen 2010-2015: Gemeinsam neue Wege gehen. Koalitionsvertrag zwischen der NRWSPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW

http://www.nrwspd.de/db/docs/doc_30009_201252317330.pdf
[Abruf: 14.04.2014]

Zitiert: NRWSPD – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW 2010: Koalitionsvertrag NRW 2010–2015.

NRWSPD – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW 2012: Koalitionsvertrag 2012–2017. Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten.

http://nrwspd.de/db/docs/doc_40518_2012121111516.pdf
[Abruf: 14.04.2014]

Zitiert: NRWSPD – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW: Koalitionsvertrag 2012–2017.

o. Verf. 2011*: Ein Kulturfördergesetz für NRW – Gabriele Schulz interviewt Andreas Bialas.

<http://kulturstimmen.de/2011/06/ein-kulturfordergesetz-fur-nrw-%E2%80%93-gabriele-schulz-interviewt-andreas-bialas/>
[Abruf: 16.04.2014]

Zitiert: kulturstimmen.de 2011: Ein Kulturfördergesetz für NRW – Gabriele Schulz interviewt Andreas Bialas.

o. Verf. 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode.

<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>
[Abruf: 10.02.2014]

Zitiert: CDU/CSU/SPD-Koalitionsvertrag 2013.

Papier, Hans-Jürgen 2008: „Der Zweck des Staates ist die Freiheit“. In: DIE WELT vom 22.10.2008.

<http://www.welt.de/politik/article2606549/Der-Zweck-des-Staates-ist-die-Freiheit.html>

[Stand: 22.10.2008] [Abruf: 22.05.2014]

Zitiert: *Papier 2008: „Der Zweck des Staates ist die Freiheit“.*

Pappermann, Ernst 1980: Grundzüge eines kommunalen Kulturverfassungsrechts. In: DVBl. 1980, S. 701-711.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2013: Tag des offenen Denkmals: Kulturstatsminister Bernd Neumann warnt vor Kürzungen beim Denkmalschutz in Länderetats. Pressemitteilung vom 6. September 2013.

<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2013/09/2013-09-06-bkm-tag-des-offenen-denkmals.html>

[Abruf: 30.07.2014]

Zitiert: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2013: Pressemitteilung vom 6. September 2013.*

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2014: Kulturstatsministerin Monika Grütters zum Freihandelsabkommen: Kultur ist keine Handelsware. Pressemitteilung vom 6. Februar 2014.

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2014/02/2014-02-06-bkm-freihandelsabkommen.html>

[Abruf: 17.02.2014]

Zitiert: *Grütters 2014: Kultur ist keine Handelsware.*

PricewaterhouseCoopers 2012: Auf dem Weg zu einer Konsolidierung der Haushalte – die Finanzsituation in den Bundesländern.

http://www.pwc.com/en_GX/gx/psrc/assets/pwc-germany-studie-finanzen-der-bundeslaender-im-vergleich-2012.pdf [Abruf: 22.03.2014]

Zitiert: *PWC 2012: Auf dem Weg zu einer Konsolidierung der Haushalte.*

Sachs, Michael (Hrsg.) 2009: Grundgesetz Kommentar. 5. Aufl., C. H. Beck Verlag, München.

Zitiert: *Bearbeiter in: Sachs Grundgesetz Kommentar, Art. ... Rd. ...*

Schäfer, Ute 2012: Grußwort. In: Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 2012: Kultur. Dokumentation. Regionale Konferenzen auf dem Weg zu einem Kulturfördergesetz NRW. Düsseldorf, JVA-Druck +Medien Geldern. S. 2.

Zitiert: *Schäfer 2012: Grußwort. In: MFKJKS NRW 2012 (Hrsg.): Dokumentation der Regionalkonferenzen zu einem KFG.*

Schäfer, Ute 2013: Kulturbestand sichern – Zukunft gestalten. In: Städte- und Gemeinderat 11/2013, S. 6-8.

Zitiert: *Schäfer 2013, Städte- und Gemeinderat 11/2013.*

Scheytt, Oliver 2005: Kommunales Kulturrecht. München, C. H. Beck.

Zitiert: *Scheytt 2005, Kommunales Kulturrecht, Rd. ...*

Scheytt, Oliver 2008: Kulturstaat Deutschland. Plädoyer für eine aktivierende Kulturpolitik. Transcript Verlag, Bielefeld.

Zitiert: Scheytt 2008: Kulturstaat Deutschland.

Scheytt, Oliver 2008: Aktivierender Kulturstaat. In: Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 122, III/2008, S. 36-39.

http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi122/KuMi122_36-39.pdf

[Abruf: 11.05.2014]

Zitiert: Scheytt 2008, Kulturpolitische Mitteilungen, III/2008, S. ...

Scheytt, Oliver 2011: Kulturverfassungsrecht – Kulturverwaltungsrecht. In: Klein, Armin (Hrsg.): Kompendium Kulturmanagement. Handbuch für Studium und Praxis. 3. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München. S. 187-209.

Zitiert: Scheytt 2001: Kulturverfassungsrecht – Kulturverwaltungsrecht.

Scheytt, Oliver 2012: Vorwort. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.) 2012: Jahrbuch für Kulturpolitik 2012. Thema: Neue Kulturpolitik der Länder. Klartext Verlag, Essen 2012. S. 15/16.

Zitiert: Scheytt 2012: Vorwort zu Jahrbuch für Kulturpolitik 2012.

Scheytt, Oliver/Sievers, Norbert 2010: Kultur für alle! In: Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 130, III/2010, S. 30/31.

http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi130/kumi130_30-31.pdf

[Abruf: 22.06.2014]

Zitiert: Scheytt/Sievers, Kulturpolitische Mitteilungen III/2010, S. ...

Scheytt, Oliver/Krüger, Thomas 2013: Vorwort. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.) 2013: Jahrbuch für Kulturpolitik 2013. Thema: Kulturpolitik und Planung. Klartext Verlag, Essen 2013, S. 9/10.

Zitiert: Scheytt/Krüger 2013: Vorwort zu Jahrbuch für Kulturpolitik 2013.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Hopfauf, Axel 2008: GG. Kommentar zum Grundgesetz. 11. Aufl., Carl Heymanns, Köln, München.

Zitiert: Bearbeiter in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf 2008, GG-Kommentar, Art. ... , Rd. ...

Schmidt-Jortzig, Edzard 1982: Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz. In: Schmidt-Jortzig, Edzard/Schink, Alexander 1982: Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung. Deutscher Gemeindeverlag W. Kohlhammer, Köln u. a. 1982. S. 1-24.

Zitiert: Schmidt-Jortzig 1982: Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz.

Schmitt Glaeser, Walter 1984: Die Partizipation der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung. In: Lerche, Peter/Schmitt Glaeser, Walter/Schmidt-Aßmann, Eberhard : Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie. R. v. Decker & C. F. Müller Gemeinschaftsverlag: Heidelberg. S. 35-96.

Zitiert: Schmitt Glaeser 1984: Die Partizipation der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung.

Schmitz-Aufterbeck, Michael 2011: Die Lage in Nordrhein-Westfalen. In: Deutscher Bühnenverein/Bundesverband der Theater und Orchester (Hrsg.): Wie geht es weiter mit dem Stadttheater? Köln. S. 31-37.

http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CDMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.buehnenverein.de%2Fde%2Fpublikationen-und-statistiken%2Fbuecher-und-broschueren%2F149.html%3FcmsDL%3Dc993a40bf7f02bef811e1112d4f98b8b&ei=0mheU8WcDIHeOuGYgIAN&usg=AFQjCNGeTI77MqwQO63DC5EI2_FwBFLj8Q&bvm=bv.65397613,d.ZWU
[Abruf: 28.04.2014]

Schneider, Hans 1991: Gesetzgebung: ein Lehrbuch. 2. Aufl., C. F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg.

Schneidewind, Petra 2011: Rechtsformen. In: Klein, Armin (Hrsg.): Kompendium Kulturmanagement. Handbuch für Studium und Praxis. 3. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München 2011. S. 210-233.

Zitiert: Schneidewind 2011: Rechtsformen.

Schubert, Klaus/Klein, Martina 2011: Das Politiklexikon: Verrechtlichung.

<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/18412/verrechtlichung>
[Abruf: 19.05.2014].

Schwalb, Lilian 2011: Rahmenbedingungen der Kulturfinanzierung und ihrer Steuerung. In: Schwalb, Lilian: Kreative Governance? Public Private Partnership in der lokalpolitischen Steuerung. Hrsg. Von Ansgar Klein u. a. Schriftenreihe: Bürgergesellschaft und Demokratie. Band 37. VS Verlag, Wiesbaden 2011. S. 73-126.

Zitiert: Schwalb 2011: Rahmenbedingungen der Kulturfinanzierung und ihrer Steuerung.

Schwartmann, Rolf (Hrsg.) 2011: Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 2. Auflage, C. F. Müller Verlag, Heidelberg.

Zitiert: Bearbeiter in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, S. ...

Sievers, Norbert 2006: Pflicht – Legitimation – Verantwortung. In: Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 114, III/2006, S. 25.

http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi114/kumi114_25.pdf
[Abruf: 04.06.2014]

Zitiert: Sievers, Kulturpolitische Mitteilungen III/2006, S. 25.

Sievers, Norbert/Eichler, Kurt 2012: Kulturpolitik als Strukturpolitik am Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.) 2012: Jahrbuch für Kulturpolitik 2012. Thema: Neue Kulturpolitik der Länder. S. 45-55.

Zitiert: Sievers/Eichler 2012: Kulturpolitik als Strukturpolitik am Beispiel Nordrhein-Westfalen.

Sievers, Norbert/Wagner, Bernd/Wiesand, Andreas 2004: Objektive und transparente Förderkriterien staatlicher Kulturfinanzierung – Vergleiche mit dem Ausland. Gutachten für die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Kultur in Deutschland“. Kommissions-Drucksache 15/276a.

http://webarchiv.bundestag.de/archive/2008/0506/parlament/gremien/kommissionen/enq_kultur/Schlussbericht/Gutachten/Gutachten_15__WP/Gutachen_Kulturfinanzierung.pdf
[Abruf: 03.05.2014]

Zitiert: Sievers/Wagner/Wiesand 2004: Objektive und transparente Förderkriterien.

Sievers, Norbert/Blumenreich, Ulrike/Föhl, Patrick S. 2013: Einleitung. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): Jahrbuch für Kulturpolitik 2013, S. 11-18.

Zitiert: Sievers/Blumenreich/Föhl 2013: Einleitung zu Jahrbuch für Kulturpolitik 2013.

Sommermann, Karl-Peter 2006: Kultur im Verfassungsstaat. Bericht von Professor Dr. Karl-Peter Sommermann und Leitsätze des Berichterstatters. In: Sommermann, Karl-Peter/Huster, Stefan/Schulte, Martin/Ruffert, Matthias et al. 2006: Kultur und Wissenschaft. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. De Gruyter, Berlin, 2006, S. 7-50.

Zitiert: Sommermann 2006: Kultur im Verfassungsstaat. In: VVDStRL (65) 2006, S. ...

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) 2012: Kulturfinanzbericht 2012.

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Kultur/Kulturfinanzbericht1023002129004.pdf?__blob=publicationFile
[Abruf: 29.07.2014]

Zitiert: Kulturfinanzbericht 2012.

Stauer, Matthias/Waltinger, Michael/Mößle, Thomas/Rehbein, Florian/Bleckmann, Paula/Pfeiffer, Christian 2011: „Lust auf Leben wecken.“ Medienkonsum, Freizeitverhalten und Schulleistungen von Viertklässlern im Landkreis Reutlingen. Forschungsbericht. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen.

<http://www.kfn.de/versions/kfn/assets/foblustauflebenwecken.pdf>
[Abruf: 24.07.2014]

Zitiert: Stauer et al. 2011: „Lust auf Leben wecken.“

Steiner, Udo 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: Steiner/Grimm: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. VVDStRL 42 (1984), S. 7-45. De Gruyter, Berlin, New York.

Zitiert: Steiner 1984: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen. In: VVDStRL 42 (1984), S. ...

Thierse, Wolfgang 2004: Rede auf dem 65. Deutschen Juristentag.

<http://www.thierse.de/reden-und-texte/reden/rede-65-deutscher-juristentag/>
[Abruf: 02.08.2014]

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen 2014: Entscheidung 14/11 vom 6. Mai 2014.

http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen/140506_14-11.pdf.

[Abruf: 04.06.2014]

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen 2014: Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 verfassungskonform. Pressemitteilung vom 06.05.2014.

http://www.vgh.nrw.de/pressemitteilungen/05_140506/index.php

[Abruf: 04.06.2014]

Zitiert: Pressemitteilung des VGH NRW 14/11 vom 6. Mai 2014.

Wagner, Bernd 2010: Föderalismusreformen und ihre Bedeutungen für Kulturpolitik und kulturelle Bildung.

<http://www.bpb.de/gesellschaft/kultur/kulturelle-bildung/60085/foederalismusreform?p=all>

[Abruf: 23.02.2014]

Zitiert: Wagner 2010: Föderalismusreformen.

Wagner, Bernd 2010: Nothaushalte und wachsende Kulturetats. Umfrage zur Situation der kommunalen Kulturfinanzierung. In: Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 131 IV/2010, S. 29-33.

http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi131/kumi131_29-33.pdf

[Abruf: 20.03.2014]

Zitiert: Wagner 2010, Kulturpolitische Mitteilungen IV/2010, S. ...

Zahn, Robert von 2011: „Wie weiter mit der „Kultur der Städte“? In: Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 135, IV/2011, S. 10/11.

Zitiert: von Zahn, Kulturpolitische Mitteilungen, IV/2011, S. ...

Zembylas, Tasos 2011: Rechtspolitischer Sinn oder Unsinn von Kulturförderungsgesetzen. In: Jahrbuch für Kulturmanagement 2011, S. 129-147.

http://www.fachverband-kulturmanagement.org/wp-content/uploads/2013/12/10_RechtspolitischerSinnOderUnsinnVonKulturfoerderungsgesetzen.pdf

[Abruf: 18.05.2014]

Zitiert: Zembylas 2011: Rechtspolitischer Sinn oder Unsinn von Kulturförderungsgesetzen.

Anhang 1

Gesetzesentwurf der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen. Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz). Referentenentwurf. [Stand: 13.05.2014]

Referentenentwurf

MFKJKS

Gesetzesentwurf

der Landesregierung

Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen
(Kulturförderungsgesetz)

A. Problem

Artikel 18 Absatz 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet Land und Gemeinden zur Pflege und Förderung von Kunst und Kultur. Gemäß § 8 Absatz 1 der Gemeindeordnung NRW schaffen die Gemeinden innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen. Es ist eine historisch gewachsene Tatsache, dass die Förderung der Kultur in Nordrhein-Westfalen vorrangig von den Gemeinden wahrgenommen wird. Das Land unterstützt sie dabei, fördert aber auch freigemeinnützige Träger der Kultur. Es gibt mit seiner Förderpolitik Impulse und Anreize für eine dynamische und innovative Entwicklung der Kulturlandschaft und trägt mit eigenen Einrichtungen und Aktivitäten zu deren Leistungsfähigkeit und Attraktivität bei. In dieser Aufgabenteilung ist über die Jahrzehnte eine sehr vielfältige und qualitativvolle Kulturlandschaft entstanden, die national und international keinen Vergleich scheuen muss und ein wesentlicher Standortfaktor für Nordrhein-Westfalen ist.

Dies im Interesse der Künstlerinnen und Künstler und der gesamten Bevölkerung unseres Landes zu erhalten und zukunftsfähig weiterzuentwickeln, bedarf angesichts großer gesellschaftlicher Veränderungen, neuer technischer Entwicklungen und einer äußerst problematischen Situation der öffentlichen, namentlich der kommunalen, Haushalte besonderer Anstrengungen. Es ist notwendig, die politische Bedeutung der Kultur und der Kulturförderung des Landes deutlich zu machen, zu stärken und im Spannungsfeld zwischen dem finanziell Möglichen und dem zur Erhaltung und

Entwicklung der kulturellen Infrastruktur Notwendigen eine kulturpolitische Standortbestimmung vorzunehmen.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können ihre zentrale Rolle in der Gestaltung der Kulturförderung nur wahrnehmen, wenn eine Grundakzeptanz der Bedeutung von Kunst, Kultur und kultureller Bildung in unserem Gemeinwesen und zudem die erforderlichen finanziellen Ressourcen sichergestellt sind. Die insgesamt im Land für die Kulturaufgaben zur Verfügung stehenden Mittel müssen möglichst effizient genutzt werden. Z.B. muss das Zuwendungsverfahren so praktiziert werden, dass die Fördermittel von den Kulturschaffenden tatsächlich optimal in Kunst, Kultur und kulturelle Bildung umgesetzt werden können. Die Kulturförderung von Land und Gemeinden muss sinnvoll ineinandergreifen, sich gegenseitig ergänzen und deshalb partnerschaftlich organisiert werden. Dazu sollte sie insgesamt möglichst planvoll, transparent und strategisch gestaltet werden. Das setzt vor allem Planungssicherheit voraus. Um ihre Zukunftsaufgaben bewältigen zu können, muss sich die Kulturpolitik noch stärker als bisher als Strukturpolitik verstehen: zum einen muss die kulturelle Infrastruktur im Lande gezielt fortentwickelt und zukunftsfähig gemacht werden. Zum anderen muss die Kulturförderung als bedeutender Faktor der allgemeinen strukturellen Entwicklung des Landes betrachtet und in ihren Auswirkungen auf andere politische Handlungsfelder (z.B. Tourismus oder Stadtentwicklung) gestaltet werden.

B. Lösung

Um die Wahrnehmung des Verfassungsauftrages unter veränderten Bedingungen auch in Zukunft sicherzustellen, erscheint es notwendig, für die Kulturförderung durch Gesetz eine verbindliche und verlässliche Grundlage zu schaffen. Mit dem vorliegenden Entwurf schafft das Land Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland eine verfassungsrechtlich fundierte gesetzliche Regelung für die Kulturförderung. Das Gesetz greift den Verfassungsauftrag des Artikel 18 Landesverfassung auf. Es betont dabei das partnerschaftliche Zusammenwirken von Land und Gemeinden, ohne aber die Kommunen zu verpflichten. Die Kulturförderung gehört zum Kern der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Diese Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit der Gemeinden wird durch das Gesetz nicht angetastet. Es schafft Transparenz und dokumentiert einen politischen Konsens in der Frage, wie Kultur-

förderung in Nordrhein-Westfalen funktionieren soll. Es trägt zur Stabilisierung und zukunftsfähigen Entwicklung der Kulturlandschaft bei.

Das Gesetz regelt das gesamte Spektrum der Kulturförderung, soweit es nicht anderweitig durch Spezialgesetze geregelt ist. Es richtet sich in erster Linie an die Kulturförderung des Landes, enthält aber auch allgemeine Bestimmungen über Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung, welche die Gemeinden nicht verpflichten, von ihnen aber als Orientierungshilfe genutzt werden können. Es definiert die Handlungsfelder der Kulturförderung des Landes und die landeseigenen Kulturaufgaben. Es stellt die kulturelle Bildung als einen Schwerpunkt der Kulturförderung heraus und etabliert die kulturelle Teilhabe als ihr Grundprinzip. Zudem schafft es mit dem zukünftig alle fünf Jahre erscheinenden Landeskulturbericht und mit dem jeweils für eine Legislaturperiode aufzustellenden Kulturförderplan neue Instrumente der Landeskulturförderung, die für mehr Transparenz, Verlässlichkeit, Planungssicherheit, aber auch für mehr kulturpolitischen Diskurs im Land sorgen werden. Das Gesetz trifft Regelungen für die Qualitätssicherung der Kulturförderung und trägt Sorge, dass Verwaltungsvorschriften geschaffen werden, die das Interesse an einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung einerseits und das Interesse der Förderungsempfänger an einem optimalen Einsatz der bewilligten Mittel für die künstlerische Arbeit andererseits bei der Anwendung des geltenden Zuwendungs- und Haushaltsrechts besser in Einklang bringen.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Dieses Gesetz begründet keine subjektiven Rechte Einzelner, insbesondere keine Ansprüche auf Landesförderung. Es ergeben sich keine zusätzlichen Kosten für den Landeshaushalt.

Dieses Gesetz enthält keine Vorgaben für die Gemeinden, die zu zusätzlichen Belastungen für die kommunalen Haushalte führen.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport. Beteiligt sind die Staatskanzlei, das Ministerium für Inneres und Kommunales, das Ministerium für Schule und Weiterbildung, das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr, das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung und das Finanzministerium.

F. Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung

Kulturförderung gehört zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung.

Das Gesetz geht von dem Verfassungsauftrag des Artikel 18 Landesverfassung aus, der Land und Gemeinden zur Pflege und Förderung der Kultur verpflichtet. Es ist zur Wahrung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts so gestaltet, dass es für die Gemeinden keine konkreten Vorgaben bzw. Pflichten für den Einzelfall enthält. Die kulturpolitische Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit der Gemeinden und Gemeindeverbände wird nicht eingeschränkt.

Die interkommunale Zusammenarbeit wird besonders hervorgehoben und von der Landesförderung unterstützt.

G. Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

**Gesetz zur Förderung und Entwicklung
der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung
in Nordrhein-Westfalen
(Kulturfördergesetz – KFG)**

Inhaltsübersicht

Teil 1 Allgemeine Bestimmungen

- § 1 Geltungsbereich
- § 2 Kulturförderung als Aufgabe von Land und Gemeinden

Teil 2 Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung

- § 3 Ziele der Kulturförderung
- § 4 Schwerpunkte der Kulturförderung
- § 5 Grundsätze der Kulturförderung

Teil 3 Handlungsfelder der Kulturförderung

- § 6 Förderung der kulturellen Infrastruktur
- § 7 Förderung der Künste
- § 8 Erhalt des kulturellen Erbes
- § 9 Förderung der kulturellen Bildung
- § 10 Förderung der Bibliotheken
- § 11 Förderung der Freien Szene und der Soziokultur
- § 12 Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft
- § 13 Förderung der Breitenkultur
- § 14 Kultur und gesellschaftlicher Wandel
- § 15 Kultur und Strukturwandel
- § 16 Förderung interkommunaler Kooperation
- § 17 Experimente

Teil 4 Landeseigene Kulturaufgaben

- § 18 Aufgaben des Landes im föderalen Bundesstaat und international
- § 19 Eigene Einrichtungen und Beteiligungen des Landes
- § 20 Kunst am Bau
- § 21 Sonstige Aktivitäten des Landes

Teil 5 Kulturförderplan

- § 22 Zweck und Inhalt
- § 23 Verfahren

Teil 6 Berichtswesen und Qualitätssicherung

- § 24 Kulturförderbericht
- § 25 Landeskulturbericht
- § 26 Evaluation der Förderungen
- § 27 Regelmäßiger Dialog über Ziele und Wirksamkeit der
Kulturförderung des Landes

Teil 7 Förderverfahren

- § 28 Förderverfahren
- § 29 Formen der Förderung
- § 30 Fördervereinbarungen
- § 31 Jurys und Sachverständige
- § 32 Antragstellung und Beratung

Teil 8 Schlussbestimmungen

- § 33 Übergangsbestimmung
- § 34 Inkrafttreten

Teil 1

Allgemeine Bestimmungen

§ 1

Geltungsbereich

(1) Dieses Gesetz regelt Grundlagen für die Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung (Kulturförderung) in Nordrhein-Westfalen. Das Gesetz legt Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung fest. Es definiert die Handlungsfelder und schafft Instrumente der Kulturförderung des Landes.

(2) Dieses Gesetz gilt für die Kulturförderung durch das Land sowie nach Maßgabe des § 2 Absatz 1 und 3 und des § 25 Absatz 2 Satz 2 bis 4 auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände.

(3) Kulturelle Aufgaben werden, soweit sie durch andere Landesgesetze geregelt sind, durch dieses Gesetz nicht berührt.

§ 2

Kulturförderung als Aufgabe von Land und Gemeinden

(1) Kultur und Kunst sind durch Land und Gemeinden gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen zu pflegen und zu fördern. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe ergänzen sich Land und Gemeinden wechselseitig in gleichberechtigtem partnerschaftlichem Zusammenwirken und beziehen hierbei die freigemeinnützigen Träger der Kultur mit ein.

(2) Das Land pflegt und fördert die Kultur nach Maßgabe der Regelungen der Teile 2 bis 7. Es nimmt eigene Kulturaufgaben nach dem Teil 4 wahr und unterstützt die kulturellen Aktivitäten in den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Maßgabe der vom Land zu definierenden landeskulturpolitischen Ziele. Es fördert insbesondere Maßnahmen von regionaler, landesweiter, nationaler oder internationaler Bedeutung, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme ohne Landesförderung nicht oder nicht in ausreichendem Maße erreicht werden können. Es regt neue Entwicklungen in Kultur, Kunst und kultureller Bildung an und gibt Anstöße zur Erprobung entsprechender Maßnahmen. Es trägt mit seiner Förderung zur Pflege und Weiterentwicklung der kulturellen Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen bei. Dabei soll ein bedarfsgerechtes Angebot in allen Regionen angestrebt werden, das die Belange der kulturellen Vielfalt besonders berücksichtigt.

(3) Die Gemeinden und Gemeindeverbände nehmen die Aufgabe der Kulturförderung und -pflege in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Selbstverwaltung in eigener Verantwortung wahr. Sie schaffen dabei gemäß § 8 Absatz 1 der Gemeindeordnung in-

nerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen. Bei der Wahrnehmung dieser Selbstverwaltungsaufgabe berücksichtigen sie die in Teil 2 genannten Ziele, Grundsätze und Schwerpunkte. Von den Mitwirkungspflichten des § 25 Absatz 2 Satz 2 bis 4 abgesehen, bleibt das Recht der kommunalen Selbstverwaltung durch die Regelungen dieses Gesetzes unberührt.

Teil 2

Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung

§ 3

Ziele der Kulturförderung

Ziele der Kulturförderung sind:

1. die schöpferische Entfaltung des Menschen zu ermöglichen, sei es durch eigenes künstlerisches Schaffen, sei es durch Teilhabe an kulturellen oder künstlerischen Angeboten,
2. den in Nordrhein-Westfalen lebenden und arbeitenden Künstlerinnen und Künstlern eine freie künstlerische Entfaltung zu ermöglichen,
3. in der Gesellschaft zu Offenheit und Verständnis für künstlerische Ausdrucksformen und kulturelle Vielfalt beizutragen und die Menschen zur kritischen Auseinandersetzung mit Kultur und Kunst zu befähigen und
4. die gesellschaftliche und strukturelle Entwicklung in den Gemeinden und Regionen mitzugestalten. Sie soll insbesondere den Zusammenhalt in der Gesellschaft fördern und dazu beitragen, die Qualität und Attraktivität des Landes und der Gemeinden zu verbessern und nach innen und außen sichtbar zu machen.

§ 4

Schwerpunkte der Kulturförderung

(1) Die Produktion und Präsentation der Künste in ihrer Breite und Vielfalt stehen im Zentrum der Kulturförderung. Dabei kommt herausragenden künstlerischen Leistungen, insbesondere der Gegenwartskunst, eine besondere Bedeutung zu.

(2) Der Erhalt des kulturellen Erbes ist ein Schwerpunkt der Kulturförderung. Die erhaltenswerte Substanz an kulturellen Werken und Zeugnissen soll gepflegt, erforscht und nutzbar gemacht werden, das Geschichtsbewusstsein gestärkt, das kulturelle Gedächtnis lebendig gehalten und gepflegt werden.

(3) Kulturelle Bildung initiiert und unterstützt die Begegnung und die Auseinandersetzung mit Kultur und Kunst. Durch kulturelle Bildungsangebote sollen die kulturelle kreative Betätigung und die Nutzung des Kulturangebotes als Bestandteile lebenslangen Lernens gestärkt werden. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Förderung der kreativen Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen. Sie sollen die Möglichkeit haben, ihre Wahrnehmungs- und Ausdrucksfähigkeit, ihren ästhetischen Eigensinn und ihre künstlerischen Talente zu erproben und weiterzuentwickeln.

§ 5

Grundsätze der Kulturförderung

(1) Die Kulturförderung soll dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung tragen. Neue Formen künstlerischer Produktionen sowie Veränderungen in der Wahrnehmung und Nutzung von kulturellen Angeboten sollen Berücksichtigung finden.

(2) Die Kulturförderung soll das zivilgesellschaftliche und ehrenamtliche Engagement innerhalb und außerhalb von Vereinen und Verbänden unterstützen und einbeziehen.

(3) Durch die Kulturförderung sollen Einrichtungen, Programme und Maßnahmen unterstützt werden, die geeignet sind, auch Menschen zu erreichen, die aufgrund ihrer Herkunft, ihres Alters, ihres Geschlechts oder aufgrund einer Behinderung bisher nicht oder in nicht ausreichendem Maß am kulturellen Leben teilhaben können. Dabei soll die kulturelle Interaktion zwischen Bevölkerungsgruppen verschiedener Ethnien, Religionen oder Weltanschauungen gefördert und weiterentwickelt werden.

(4) Die Förderung soll die Zusammenarbeit verschiedener Träger der Kulturarbeit unterstützen, wenn diese Synergien erzeugt oder die Qualität der Arbeit steigert.

(5) In allen strukturpolitischen Entwicklungsplanungen ist zu prüfen, ob Belange der Kultur und Kunst als Faktoren der Strukturentwicklung berührt sind und berücksichtigt werden sollen.

(6) Bei der Kulturförderung sollen die Bezüge zu anderen Politikfeldern, insbesondere zur schulischen Bildung sowie zur Kinder- und Jugendarbeit, beachtet und die Zusammenarbeit gestärkt werden.

(7) Die Kulturförderung soll auf Nachhaltigkeit und Planungssicherheit ausgerichtet sein, um Kulturentwicklung als langfristigen Prozess zu unterstützen.

Teil 3

Handlungsfelder der Kulturförderung

§ 6

Förderung der kulturellen Infrastruktur

(1) Das Land fördert die kulturelle Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen als Grundlage einer sich fortentwickelnden Kulturlandschaft. Zu diesem Zweck fördert es Kulturanorganisationen und öffentlich zugängliche Kultureinrichtungen, welche die kulturelle Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen prägen, insbesondere Theater, Orchester, Festivals, Tanz-, Schauspiel- und Musik-Ensembles, soziokulturelle Zentren, Museen, Bibliotheken, archivische Einrichtungen und Musikschulen. Das Land kann vom Fördernehmer als Fördervoraussetzung ein gemeindliches oder gemeindeübergreifendes Strukturentwicklungskonzept verlangen.

(2) Das Land fördert Verbände und kulturfachliche Büros, die die Interessen von Künstlerinnen, Künstlern und nicht-kommunalen Kultureinrichtungen überörtlich bündeln und wahrnehmen und mit dem Land im Bereich der Kulturförderung zusammenwirken.

§ 7

Förderung der Künste

(1) Das Land fördert die professionelle Produktion und Präsentation künstlerischer Werke insbesondere in den folgenden Sparten:

1. Darstellende Kunst,
2. Musik,
3. Bildende Kunst,
4. Medienkunst,
5. Literatur und
6. Film.

Das Land fördert auch spartenübergreifende Projekte sowie die Produktion und Präsentation digitaler Kunstformen.

(2) Das Land fördert Künstlerinnen und Künstler mit dem Ziel, künstlerische Potentiale zu entdecken und zu entwickeln. Im Rahmen der individuellen Künstlerförderung vergibt das Land unter anderem Stipendien, lobt Preise aus, kauft Werke an und fördert die Produktion und Präsentation künstlerischer Werke.

(3) Das Land fördert Arbeits- und Studienaufenthalte sowie die Präsentation künstlerischer Werke von nordrhein-westfälischen Künstlerinnen und Künstlern im Ausland.

Das Land fördert nachhaltig angelegte internationale Kooperationen von in Nordrhein-Westfalen ansässigen Künstlerinnen und Künstlern.

§ 8

Erhalt des kulturellen Erbes

(1) Das Land fördert den Erhalt und die Pflege des materiellen und immateriellen kulturellen Erbes. Es unterstützt Kultureinrichtungen in ihrer Aufgabe, Kulturgüter zu sammeln, zu bewahren, zu erschließen, zu erforschen, auszustellen oder auf andere Art öffentlich zugänglich zu machen.

(2) Das Land unterstützt Kultureinrichtungen bei der Digitalisierung von analogem Kulturgut, bei der Übernahme von originär digitalem Kulturgut, bei der Bereitstellung der Digitalisate für die öffentliche Nutzung sowie bei der digitalen Langzeitarchivierung.

§ 9

Förderung der kulturellen Bildung

(1) Das Land fördert kulturelle Bildung, um im partnerschaftlichen Zusammenwirken mit den Aktivitäten der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie mit freigemeinnützigen Kulturträgern zur Entwicklung einer vielfältigen und ausgewogenen Angebotsstruktur insbesondere für Kinder und Jugendliche beizutragen. Das Land schafft dabei durch Förderprogramme Anreize für Gemeinden und freie Träger, Angebote für die kulturelle Bildung zu entwickeln und zu stärken.

(2) Das Land fördert Kultureinrichtungen als Orte der kulturellen Bildung und der kulturellen Kommunikation. Es unterstützt insbesondere ihre Zusammenarbeit mit Schulen und mit Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit.

(3) Das Land fördert die kulturelle Bildung im Rahmen von lokalen und regionalen Netzwerken. Es wirkt durch seine Förderung auf die Abstimmung von Förderzielen und -programmen und eine den örtlichen Gegebenheiten entsprechende Kooperation von Kultur und Bildung in der Kinder- und Jugendarbeit sowie in der Schule hin.

(4) Landeseigene Kultureinrichtungen sind dazu verpflichtet, Aufgaben der kulturellen Bildung wahrzunehmen. Sonstige Kultureinrichtungen sollen nur dann institutionell gefördert werden, wenn sie auch Aufgaben der kulturellen Bildung wahrnehmen. Im Übrigen kann das Land die Förderung von Projekten mit der Auflage verbinden, dass in ihrem Rahmen auch ein angemessenes Angebot der kulturellen Bildung realisiert wird.

§ 10

Förderung der Bibliotheken

(1) Das Land fördert die öffentlichen Bibliotheken in ihrer Funktion als Orte der Bildung und der Kommunikation. Das Land unterstützt die öffentlichen Bibliotheken insbesondere bei der Vermittlung von Informations- und Medienkompetenz, der Leseförderung, der Entwicklung neuer Dienstleistungen und der Modernisierung der technischen Infrastruktur. Das Nähere regelt das für Kultur zuständige Ministerium (Ministerium) in einer Richtlinie.

(2) Das Land unterhält eine zentrale Fachstelle für öffentliche Bibliotheken, welche die Aufgabe hat, Konzepte und Programme zur Sicherung und zum Ausbau öffentlicher Bibliotheken zu entwickeln und zu vermitteln sowie insbesondere kleinere Bibliotheken in allen bibliotheksfachlichen Fragen zu informieren, zu beraten und zu unterstützen.

§ 11

Förderung der Freien Szene und der Soziokultur

(1) Im Bereich der Förderung der Künste (§ 7) und der kulturellen Bildung (§ 9) fördert das Land insbesondere auch künstlerische Vorhaben, die in den Arbeits- und Organisationsformen der Freien Szene realisiert werden.

(2) Das Land unterstützt beispielgebende Vorhaben von soziokulturellen Zentren und sonstigen Einrichtungen, die im Bereich der Soziokultur tätig sind und die einen Beitrag zur Teilhabe aller an der Kultur leisten.

§ 12

Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft

(1) Das Land fördert beispielgebende künstlerische und kulturelle Vorhaben, die einen Beitrag zur Entwicklung der Kultur- und Kreativwirtschaft leisten. Es fördert insbesondere künstlerische Vorhaben, die auf einen Transfer von Kreativ-Kompetenzen zwischen Künstlerinnen beziehungsweise Künstlern und Kultur- und Kreativwirtschaft abzielen.

(2) Das Land fördert Vorhaben, die die Arbeitsbedingungen von Künstlerinnen und Künstlern strukturell verbessern oder ihre Vermarktungschancen in der Kultur- und Kreativwirtschaft erhöhen.

§ 13

Förderung der Breitenkultur

(1) Das Land fördert in Zusammenarbeit mit den die Breitenkultur landesweit vertretenden Verbänden nichtprofessionelle kulturelle Aktivitäten sowie modellhafte Vorhaben, bei denen nichtprofessionelle und professionelle Künstlerinnen und Künstler zusammen arbeiten.

(2) Das Land unterstützt nichtprofessionelle Aktivitäten insbesondere im Bereich der Musik. Gefördert werden die Qualifizierung von Laienmusikern, das Vorantreiben neuer Entwicklungen, herausragende Projekte im Laienmusikbereich und die Nachwuchsarbeit durch Musikorganisationen.

§ 14

Kultur und gesellschaftlicher Wandel

Das Land entwickelt und realisiert spezielle Programme der Kunst- und Kulturförderung zu gesellschaftlich bedeutsamen Themen. Es fördert Vorhaben, die einen Beitrag zum gesellschaftlichen Wandel leisten.

§ 15

Kultur und Strukturwandel

Das Land fördert künstlerische und kulturelle Vorhaben, die zur strukturellen Entwicklung Nordrhein-Westfalens, insbesondere zur Stadtentwicklung, Regionalentwicklung oder zur wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere zur Entwicklung des Tourismus im nationalen oder internationalen Standortwettbewerb, einen Beitrag leisten.

§ 16

Förderung interkommunaler Kooperation

(1) Das Land fördert die regional angelegte interkommunale Zusammenarbeit, die dem Erfahrungsaustausch, der Durchführung gemeinsamer Kunst- und Kulturprojekte und der kulturellen Profilierung der Regionen dient. Ziel ist es, organisatorische und finanzielle Synergien zu erschließen und das kulturelle Angebot insbesondere in den Kreisen und kleineren Gemeinden zu stärken.

(2) Das Land fördert die landesweit angelegte interkommunale Zusammenarbeit, die dem Erfahrungsaustausch und der Durchführung gemeinsamer Kunst- und Kulturprojekte dient.

(3) Das Land unterstützt gemeindeübergreifende Kooperationen und Kulturentwicklungsplanungen, die der Erhaltung und Weiterentwicklung der kulturellen Infrastruktur, der Verbesserung der Auslastung, der Sicherung der Qualität und der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit dienen.

§ 17

Experimente

Das Land unterstützt in Einzelfällen experimentelle Kulturprojekte, auch wenn sie keinem der vorgenannten Handlungsfelder zuzuordnen sind.

Teil 4

Landeseigene Kulturaufgaben

§ 18

Aufgaben des Landes im föderalen Bundesstaat und international

Das Land nimmt die kulturpolitischen Interessen des Landes nach außen sowohl auf Bundes- als auch auf europäischer und internationaler Ebene wahr. Es setzt sich insbesondere in den zuständigen Gremien dafür ein, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kultur und die Kulturschaffenden weiterzuentwickeln und zu verbessern. Es beteiligt sich an den gemeinsam getragenen Kultureinrichtungen im föderalen Bundesstaat.

§ 19

Eigene Einrichtungen und Beteiligungen des Landes

(1) Zur Erfüllung kultureller Aufgaben, die im Landesinteresse liegen, kann das Land Gesellschaften, Stiftungen und sonstige Vereinigungen gründen und unterhalten oder sich an solchen beteiligen.

(2) Das Land unterhält das Landesarchiv Nordrhein-Westfalen. Dieses hat nach Maßgabe des Archivgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 16. März 2010 (GV. NRW. S. 188), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. Januar 2013 (GV. NRW. S. 31) geändert worden ist, die Aufgabe, das Archivgut von Behörden, Gerichten und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes sowie ihrer Rechts- und Funktionsvorgänger zu archivieren.

(3) Die landesbibliothekarischen Aufgaben werden im Auftrag des Landes arbeitsteilig von den Universitätsbibliotheken Bonn, Düsseldorf und Münster wahrgenommen.

Deren Aufgaben ergeben sich aus dem Pflichtexemplargesetz Nordrhein-Westfalen vom 29. Januar 2013 (GV. NRW. S. 31).

§ 20

Kunst am Bau

(1) Das Ministerium stellt bei ausgewählten Neu- und Umbauvorhaben des Landes die erforderlichen Mittel für Kunst-am-Bau-Projekte zur Verfügung.

(2) Die Durchführung des Projektes obliegt dem jeweiligen Bauherrn. Soweit kulturfachliche Fragen betroffen sind, erfolgt sie in Zusammenarbeit mit dem Ministerium oder mit der von ihm benannten Stelle. Die Auswahl der Bauvorhaben und die Auswahl der Künstlerinnen und Künstler erfolgen in transparenten Verfahren und beziehen die künftigen Nutzer mit ein. Die ausgewählte Künstlerin oder der ausgewählte Künstler soll möglichst frühzeitig in den Planungsprozess einbezogen werden.

(3) Das Ministerium soll das Verfahren im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und dem für Städtebau zuständigen Ministerium in einer Richtlinie regeln.

§ 21

Sonstige Aktivitäten des Landes

Das Land kann über die in den §§ 18 bis 20 genannten Aufgaben hinausgehend eigene Kulturveranstaltungen, Kulturmarketing und sonstige Maßnahmen im kulturellen Bereich durchführen, wenn sie im Interesse des Landes liegen.

Teil 5

Kulturförderplan

§ 22

Zweck und Inhalt

(1) Die Kulturförderung des Landes erfolgt auf der Grundlage eines für die Dauer von fünf Jahren geltenden Kulturförderplans. Er soll so gefasst sein, dass er ein hohes Maß an Transparenz und Planungssicherheit schafft.

(2) Der Kulturförderplan konkretisiert für die Förderperiode die Ziele der Kulturförderung, zeigt Entwicklungsperspektiven auf, benennt die Bereiche, in denen besondere Schwerpunkte gesetzt werden sollen und macht nähere Angaben zu den Handlungs-

feldern und zu den geplanten Ausgaben vorbehaltlich der Bereitstellung entsprechender Mittel durch den Haushaltsgesetzgeber.

(3) Der Kulturförderplan berücksichtigt wesentliche kulturelle Entwicklungen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Er bezieht dabei die Ergebnisse, Feststellungen und Empfehlungen ein, die sich aus Maßnahmen der Qualitätssicherung im Sinne des Teils 6 – insbesondere aus dem Landeskulturbericht nach § 25 – ergeben.

§ 23 Verfahren

(1) Das Ministerium stellt den Kulturförderplan zu Beginn der Legislaturperiode auf.

(2) Bei der Aufstellung beteiligt das Ministerium den zuständigen Ausschuss des Landtags.

(3) Die kommunalen Spitzenverbände sowie Organisationen und Verbände aus Kultur, Kunst und kultureller Bildung sind anzuhören. Künstlerinnen und Künstler sollen im Rahmen von Dialogveranstaltungen (§ 27) ebenfalls einbezogen werden.

Teil 6 Berichtswesen und Qualitätssicherung

§ 24 Kulturförderbericht

Das Ministerium erstellt und veröffentlicht jährlich einen Kulturförderbericht, in dem die wesentlichen Fördermaßnahmen der Kulturförderung des Landes in ihrer Gesamtheit und ihren Zusammenhängen dargestellt werden.

§ 25 Landeskulturbericht

(1) Einmal in jeder Legislaturperiode legt das Ministerium einen Landeskulturbericht vor, der zur Umsetzung des zu Beginn der Legislaturperiode aufgestellten Kulturförderplans, zur Angebots- und Nachfrageentwicklung und zur Lage der Kultur in Nordrhein-Westfalen insgesamt berichtet und Stellung nimmt. Der Bericht soll mögliche Schlussfolgerungen für künftige Schwerpunkte der Kulturförderung darstellen.

(2) Das Ministerium kann zur Vorbereitung Sachverständigen-Gutachten in Auftrag geben und Forschungsaufträge erteilen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände unterstützen die Erstellung des Landeskulturberichtes, indem sie dem Land die für den Bericht erforderlichen Daten und Informationen zur Verfügung stellen, die bei ihnen bereits vorhanden sind oder die sie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben zu erheben beabsichtigen. Die Darstellung und Übermittlung dieser Daten erfolgt nach Vorgabe des Ministeriums in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden. Daten, für welche die Voraussetzungen des Satzes 2 nicht erfüllt sind, kann das Land in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden selbst oder durch eine von ihm beauftragte Stelle erheben, sofern das Land die dafür anfallenden Kosten trägt.

(3) Das Ministerium leitet den Landeskulturbericht dem Landtag zu.

§ 26

Evaluation der Förderungen

Das Land überprüft regelmäßig die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit seiner Fördermaßnahmen. Es kann Fördernehmer im Zuwendungsbescheid oder Fördervertrag verpflichten, an Evaluationsmaßnahmen nach Satz 1 in einer der jeweiligen Förderung angemessenen Art und Weise mitzuwirken.

§ 27

Regelmäßiger Dialog über Ziele und Wirksamkeit der Kulturförderung des Landes

In regelmäßigen Abständen soll ein Dialog mit den Kulturschaffenden und -verantwortlichen über die Ziele und die Wirksamkeit der Kulturförderung des Landes stattfinden.

Teil 7

Förderverfahren

§ 28

Förderverfahren

(1) Das Förderverfahren richtet sich nach dem Haushalt und nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes, insbesondere den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften und Richtlinien.

(2) Das Ministerium kann im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und darüber hinaus, soweit Kommunen als Fördernehmer betroffen sind, mit dem für Inneres zuständigen Ministerium, sowie gemäß § 44 Absatz 1 Satz 4 der Landeshaushaltsordnung mit dem Landesrechnungshof, allgemeine Förderrichtlinien sowie Förderrichtlinien zu den Handlungsfeldern der §§ 6 bis 17 erlassen. Diese sind so zu gestalten, dass das Verfahren unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit auf möglichst unbürokratische und einfache Weise gestaltet wird und zugleich den bestmöglichen Einsatz der Fördermittel im Sinne der Zielsetzungen des § 3 sicherstellt.

§ 29

Formen der Förderung

Förderungen sind möglich durch Zuwendungsbescheid, Zuwendungsvertrag im Sinne des § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen, Fördervereinbarung gemäß § 30 dieses Gesetzes und fachbezogene Pauschalen gemäß § 29 des Haushaltsgesetzes sowie nach § 30 des Haushaltsgesetzes.

§ 30

Fördervereinbarungen

Das Ministerium kann mit Gemeinden und Gemeindeverbänden, auch mit solchen, die sich in der Haushaltssicherung gemäß § 76 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen befinden, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zur mittel- bis langfristigen Erhaltung vorhandener kommunaler Kultureinrichtungen zeitlich befristete Fördervereinbarungen abschließen, in denen der Betrieb und die Entwicklung einer Einrichtung sowie die dazu erforderlichen beiderseitigen Finanzierungsbeiträge zwischen Land und Gemeinde vereinbart werden. Die zuwendungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Regelungen zum Förderungsrahmen sind zu beachten.

§ 31

Jurys und Sachverständige

Die für Kultur zuständigen Behörden sollen zur Entscheidungsfindung bei der Verleihung von Auszeichnungen, Preisen und Stipendien sowie zum Erwerb von Kunstwerken und sonstigen bedeutsamen Kulturgütern Jurys oder externe Sachverständige hinzuziehen. Das gilt auch für Fördermaßnahmen im Rahmen von Förderprogrammen des Landes, wenn für die Entscheidungsfindung regelmäßig wiederkehrend eine Auswahl aus einer Mehrzahl von Bewerbungen getroffen werden muss.

Die Jurys sollen geschlechtssparitatisch besetzt werden. Es soll eine regelmäßige Rotation der Mitglieder sichergestellt werden.

§ 32

Antragstellung und Beratung

Die Bezirksregierungen beraten die Kulturschaffenden bei der Antragstellung. Sie bieten regelmäßig Informationsveranstaltungen für Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger zum Zuwendungsverfahren an.

Teil 8

Schlussbestimmungen

§ 33

Übergangsbestimmung

Abweichend von §§ 22 Absatz 1, 23 Absatz 1 wird der erste Kulturförderplan unmittelbar nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erarbeitet und gilt dann bis zur Veröffentlichung des nächsten Kulturförderplans in der folgenden Legislaturperiode gemäß §§ 22 und 23.

§ 34

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Die Landesregierung berichtet dem Landtag bis zum 31. Dezember 2020.

Anhang 2

Allgemeine Richtlinie zur Förderung von Projekten und Einrichtungen auf dem Gebiet der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung. Entwurf. [Stand: 13.05.2014]

Allgemeine Richtlinie zur Förderung von Projekten und Einrichtungen auf dem Gebiet der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung

RdErl. d. Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes

Nordrhein-Westfalen

v. XX.xx.201X – 422-03.0

Nach § 28 Abs. 2 des Gesetzes zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (KFG) kann im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und darüber hinaus, soweit Kommunen als Fördernehmer betroffen sind, mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales sowie gemäß § 44 Absatz 1 Satz 4 der Landeshaushaltsordnung mit dem Landesrechnungshof eine allgemeine Kultur-Förderrichtlinie erlassen.

Sie ist so zu gestalten, dass das Verfahren den Anforderungen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auf möglichst einfache und unbürokratische Weise gerecht wird und zugleich den bestmöglichen Einsatz der Fördermittel im Sinne der Zielsetzungen des § 3 KFG sicherstellt.

1

Zuwendungszweck, Rechtsgrundlage

1.1 Zuwendungszweck

Zuwendungszweck ist die Förderung von Kultur, Kunst und kultureller Bildung.

1.2 Rechtsgrundlage

Die Kulturförderung ist auf der Grundlage des Gesetzes zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (KFG) vorzunehmen. Die zuwendungsrechtliche Umsetzung der Förderungen des Landes aufgrund des KFG erfolgt grundsätzlich auf der Grundlage der §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung einschließlich der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften. Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht nicht; vielmehr entscheidet die Bewilligungsbehörde aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

1.3 Fachbezogene Pauschalen und Förderung gemeinnütziger Zwecke durch Glücksspieleinnahmen

Die Förderrichtlinie gilt gemäß §§ 29 Abs. 6, 30 Abs. 3 Haushaltsgesetz nicht für die im jährlichen Haushaltsplan geregelten fachbezogenen Pauschalen (§ 29 Haushaltsgesetz) und die Weiterleitung von Konzessionseinnahmen aus Glücksspielen (§ 30 Haushaltsgesetz).

2

Gegenstand der Förderung

Gefördert werden Maßnahmen der im Teil 3

des Kulturfördergesetzes (KFG) benannten Handlungsfelder:

- a) Förderung der kulturellen Infrastruktur (§ 6 KFG),
- b) Förderung der Künste (§ 7 KFG),
- c) Erhalt des kulturellen Erbes (§ 8 KFG),
- d) Förderung der kulturellen Bildung (§ 9 KFG),
- e) Förderung der Bibliotheken (§ 10 KFG),
- f) Förderung der Freien Szene und der Soziokultur (§ 11 KFG),
- g) Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft (§ 12 KFG),
- h) Förderung der Breitenkultur (§ 13 KFG),
- i) Kultur und gesellschaftlicher Wandel (§ 14 KFG),
- j) Kultur und Strukturwandel (§ 15 KFG),
- k) Förderung interkommunaler Kooperation (§ 16 KFG),
- l) Experimente (§ 17 KFG).

3

Zuwendungsempfängerin / Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger sind

3.1 die Gemeinden und Gemeindeverbände,

3.2 sonstige juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts, Personenverbände und Einzelpersonen, soweit sie in einem der im Teil 3 des KFG genannten Handlungsfelder tätig sind.

4

Art und Umfang, Höhe der Zuwendung

4.1. Zuwendungsarten

Das Land fördert Kultur, Kunst und kulturelle Bildung

4.1.1 bei Zuwendungsempfängern nach Nr. 3.1 durch Projektförderungen und

4.1.2 bei sonstigen Zuwendungsempfängern durch institutionelle Förderungen und durch Projektförderungen.

4.2 Finanzierungsart

Das Land kann Zuwendungen grundsätzlich in Form von Anteilsfinanzierungen, Fehlbedarfsfinanzierungen oder Festbetragsfinanzierungen bewilligen. Die Zuwendung kann in Form der Festbetragsfinanzierung gewährt werden, wenn die Einnahme- und Ausgabenpositionen des Kosten- und Finanzierungsplans aufgrund besonderer Erfahrungswerte verlässlich und nachvollziehbar begründet geschätzt werden können.

Unabhängig davon wird die Förderung grundsätzlich in Form einer Festbetragsfinanzierung gewährt, wenn die Zuwendung des Landes nicht mehr als 50 vom Hundert der Gesamtausgaben ausmacht und die Zuwendungshöhe nicht mehr als 50.000 Euro beträgt.

4.3 Bemessungsgrundlage

4.3.1. Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements

Bürgerschaftliches Engagement in Form von freiwilligen, unentgeltlichen Arbeiten kann bei der Förderung nach diesen Richtlinien auf Grundlage der Richtlinie zur Berücksichtigung von bürgerschaftlichem Engagement bei der Gewährung von Zuwendungen im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport - 112 (BdH) – 14-01-01 – vom 1. April 2013 (MBI. NRW. S. 158) als fiktive Ausgabe in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden.

4.3.2 Zuwendungsfähige Ausgaben

Bei Projektförderung von Zuwendungsempfängern nach Nr. 3.2 können in begründeten Einzelfällen auch allgemeine Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt werden, wenn sie dem jeweiligen Projekt zugerechnet werden können.

4.4 Sponsoringmittel

Die Bewilligungsbehörde kann für den Einzelfall bestimmen, dass für den Projekt-Zweck eingeworbene Sponsoringmittel bei der Bemessung einer Zuwendung außer Betracht bleiben, soweit der Zuwendungsempfängerin oder dem Zuwendungsempfänger ein aus eigenen Mitteln zu erbringender Eigenanteil in Höhe von 10 vom Hundert der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben verbleibt und Bundes- oder EU-Recht nicht entgegensteht.

4.5 Versicherungsverbot

Gemäß Nr. 1.4 ANBest-I der VV zu § 44 LHO dürfen Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen nur versichern, soweit eine Versicherung gesetzlich vorgeschrieben ist.

Ausnahmen hierzu sind im Zuwendungsbereich Kulturförderung aus Gründen der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung möglich, wenn unabhängig von der Förderhöhe oder dem Fördersatz die Zuwendungsempfängerin bzw. der Zuwendungsempfänger im Einzelfall nachvollziehbar begründet, dass der Abschluss einer Versicherung die wirtschaftlichere Lösung ist.

5

Verfahren

Das Land fördert auf schriftlichen Antrag, der in der Regel bei der zuständigen Bewilligungsbehörde einzureichen ist. Bewilligungsbehörde ist in der Regel die zuständige Bezirksregierung. Die kulturfachliche Förderentscheidung trifft das für Kultur zuständige Ministerium, soweit das Ministerium diese Entscheidung nicht an die Bewilligungsbehörde oder eine andere Stelle delegiert hat..

6

In-Kraft-Treten

Diese Richtlinie tritt parallel mit dem Kulturfördergesetz in Kraft.

Sie tritt mit dem Außer-Kraft-Treten des noch aufzustellenden ersten Kulturförderplans außer Kraft, spätestens aber nach fünf Jahren. Sie kann im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und dem Ministerium für Inneres und Kommunales verlängert werden, soweit noch kein neuer Kulturförderplan verabschiedet ist.

Erklärung

Ich versichere, die von mir vorgelegte Arbeit selbstständig verfasst zu haben. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Arbeiten anderer entnommen sind, habe ich als entnommen kenntlich gemacht.

Sämtliche Quellen und Hilfsmittel, die ich für die Arbeit benutzt habe, sind angegeben. Die Arbeit hat mit gleichem Inhalt bzw. in wesentlichen Teilen noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen.

Köln,